

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

Le Protocole de Genève

Octobre 1924

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue, le 15 Novembre 1929, à 14 heures, à la Faculté de Droit
de l'Université de Paris

PAR

André BOUGENOT

JURY DE LA THÈSE

Président : M. DE LAPRADELLE.

Suffragants : MM. GIDEL et CASSIN.

PARIS

LES PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE

49, Boulevard Saint-Michel, 49

1929

*Thèse Paris
1929.*

THÈSE POUR LE DOCTORAT

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

Le Protocole de Genève

Octobre 1924

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue, le 15 Novembre 1929, à la Faculté de Droit
de l'Université de Paris

PAR

André BOUGENOT

JURY DE LA THÈSE

Président : M. DE LAPRADELLE.

Suffragants : MM. GIDEL et CASSIN.

PARIS

LES PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE

49, Boulevard Saint-Michel, 49

1929

* 20132

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



A MES PARENTS.

AVANT-PROPOS

Il a été dit souvent que les progrès de la Science avaient bouleversé les conditions de la guerre, on peut ajouter qu'ils n'ont pas eu une moindre influence sur la manière d'envisager la Paix. La complexité de la vie moderne ne permet plus à un foyer de discordes de rester localisé dans tel ou tel coin du monde. L'incendie gagne et, se modelant sur les intérêts économiques, embrase bientôt l'ensemble des nations civilisées.

Comment un pays pourrait-il prétendre retirer un avantage de guerres semblables ? Vainqueur ou vaincu, il en sortira meurtri, appauvri.

La Paix devient une nécessité impérieuse pour les peuples, s'ils veulent subsister.

Ainsi le comprirent, au lendemain de la grande guerre, les chefs responsables des Puissances Alliées et Associées. Ils jetèrent les fondations d'une paix sûre et définitive en incorporant dans le traité de Versailles le Pacte de la Société des Nations. Ils y affirmèrent leur volonté de renoncer à la guerre et de confier aux organes de la nouvelle institution les différends qui viendraient troubler les relations internationales.

La Société des Nations n'est pas un super-Etat. Elle

n'existe que par le groupement de ses membres, n'a de volonté que par leur union. Elle constitue le cadre de la Paix, en offrant aux Etats des procédures de règlement pacifique ; mais encore faut-il qu'ils ne les dédaignent pas.

Ils avaient fait fi de l'appareil permanent que les Conférences de la Haye de 1899 et de 1907 avaient mis à leur disposition. Quelle allait être leur attitude vis-à-vis de l'œuvre du Président Wilson ? Le Pacte de 1919 contient un élément nouveau qui le différencie profondément des tentatives d'avant-guerre : il enlève à ses signataires le droit de recourir à la guerre avant d'avoir entendu leur adversaire éventuel, d'avoir été confrontés avec lui, avant d'avoir eu le temps de réfléchir.

Combien de guerres pourront être évitées, si deux nations en litige peuvent être rapprochées, être à même d'exposer leurs prétentions devant un tiers impartial qui les conseillera, les départagera ! Et s'il n'y parvient pas, combien précieuse sera l'obligation d'observer un délai avant de s'en remettre au sort des armes, délai qui permettra aux passions nationalistes de se calmer, aux hommes d'Etat de se rendre compte de leurs responsabilités, à la justice de se faire entendre !

Là s'arrêtaient les sacrifices que la Société des Nations demandait à la souveraineté des Etats. Elle n'osait pas exiger de celle-ci une renonciation à tout jamais, et en toutes hypothèses, au droit de prendre les armes. Elle diminuait le nombre des guerres possibles, mais elle en laissait subsister. Pour ces dernières, elle faisait appel à la foi des Etats dans la supériorité de la communauté

internationale, à leur désir de vie paisible, à leur volonté d'agir selon le Droit.

Sans doute, il serait odieux de mépriser les éléments moraux dans une cause qui les requiert pour exister. Mais, est-ce organiser la paix, et peut-on avoir confiance dans sa stabilité, dans sa durée, si la folle passion d'un ambitieux suffit à tout bouleverser ?

Ce serait une erreur de croire que la généralisation des démocraties dut avoir pour conséquence nécessaire, naturelle, l'avènement de la Paix. L'Histoire a connu des gouvernements populaires soutenus par l'opinion publique, plus âpres de conquêtes que le plus guerrier des souverains.

En réalité, le Pacte de la Société des Nations intervertissait l'ordre des facteurs : il n'aurait dû adresser sa véhémence exhortation aux Etats que pour les supplier de s'engager à admettre dans leurs rapports une règle impérieuse de Droit, une procédure minutieuse qui eussent banni la guerre comme mode de règlement de tous les conflits internationaux.

L'institution de la Société des Nations exclut l'idée que ces sentiments soient assez violents pour provoquer dans la réalité une action qui leur soit conforme. La formation des grandes unités du Droit public révèle que les intérêts matériels président à l'évolution des formes sociales.

L'Etat, dans son effort pour se constituer, a dû livrer de terribles combats à la Féodalité. Il ne réussit pleinement à triompher que le jour, où les Croisés, revenant des pays barbaresques, en rapportèrent des goûts nou-

veaux, goûts de luxe, de produits exotiques, qui, pour être satisfaits, entraînèrent l'extension du commerce ; celui-ci s'accomode mal des barrières que les souverainetés élèvent sur sa route.

Longtemps, l'Etat fut un cadre suffisant pour les aspirations matérielles de tout ordre ou autres.

Les idées de Pierre Dubois, d'Émeric Crucé, de Sully, de l'Abbé de Saint-Pierre, sur l'organisation internationale, outre qu'elles n'étaient connues que de quelques lettrés, n'étaient jamais considérées que comme des rêveries, ingénieuses, certes, mais auxquelles il était impossible de s'attacher, leur manque de caractère pratique étant évident.

Il faut attendre le XIX^e siècle, les grandes découvertes. Le champ d'action des centres économiques s'étend alors progressivement pour devenir bientôt mondial ; les peuples qui, jusqu'alors, se connaissaient mal, se trouvent en rapports constants. Le nombre des journaux s'accroît, leur lecture a vite fait de devenir un besoin indispensable pour l'ouvrier comme pour le bourgeois.

L'appel que lancèrent les apôtres de la Paix ne fut pas négligé. Il reçut satisfaction dans une mesure bien rudimentaire, il est vrai, mais suffisante pour marquer la fin du règne de l'intransigeance absolue des souverainetés à l'égard de ce qui pourrait prétendre les limiter. L'arbitrage apparaît, c'est d'abord un souverain, puis un comité de juristes, choisis spécialement dans chaque cas, aux pouvoirs étroitement délimités.

Quelque nombreuses qu'aient été ces premières manifestations de la Justice entre les peuples, elles ne se sont

jamais produites à l'occasion de questions vitales ou prétendues telles, et dont la solution ne peut encore être obtenue que par la guerre. Leur caractère sacré ne permet pas qu'on les traîne devant un tribunal. Les questions d'honneur se vident dans le sang : il n'y a pas de débats, de conciliation possibles à leur sujet.

Après ce mobile, une considération psychohistorique détournait les Etats de chercher à obtenir justice autrement que par les armes. C'est une croyance invétérée des peuples, comme de leurs dirigeants, que la guerre est un fait que l'on voit se produire à tous les stades de la nature, et qu'il serait vain de vouloir empêcher. Elle dépasse les hommes, ils ne peuvent que la subir. Il est étrange de constater que les adeptes de cette théorie prétendent, — pas tous sans doute avec la même sincérité, — éprouver un grand amour pour la Paix. Comment ne voient-ils pas que, parmi tous les fléaux qui s'abattent sur l'homme, la guerre est le seul qu'il dépende de sa volonté de rendre complètement inopérant ? Leur aveu d'impuissance ne s'explique que si l'on considère qu'aussi loin que l'on remonte dans le passé de l'humanité, on y voit toujours les individus s'entre-déchirant, passant outre aux sages admonestations des philosophes, comme aux conseils de paix des docteurs religieux. La Société des Nations, dont le but était de rompre avec cette tradition immémoriale, ne pouvait être accueillie que par des sarcasmes et des haussements d'épaules.

Pour être admise à la vie, elle dut ne se présenter qu'avec des visées extrêmement limitées ; s'efforcer de montrer à deux nations aux rapports troublés, que, dans

le différend qui les sépare, il n'y a pas matière à prendre les armes. C'est tout : le droit de guerre n'est pas entamé; il n'a pas à être appliqué.

Mais, quand les collectivités se sont habituées à la présence de ce voisin, dont elles auront apprécié le rôle médiateur, quand l'éducation des masses sera assez complète pour qu'elles soient à même de comprendre la relativité de certaines notions, alors la Société des Nations pourra demander aux peuples de renoncer à la guerre et de lui confier la sauvegarde de leur honneur et de leur sécurité.

Des hommes de bonne volonté estimèrent, dès 1924, que le temps était venu pour la Haute Assemblée de faire ce pas décisif. Les gouvernements de tous ses membres et de toutes les autres nations furent invités à adhérer à un acte qui instituait et maintenait par tous les moyens la Paix obligatoire.

Cette tentative est restée connue sous le nom de « Protocole de Genève ». Elle fait l'objet de la présente étude.

Après avoir analysé sa genèse et le mécanisme qu'il proposait, nous verrons si c'est son caractère prématuré ou d'autres causes qui firent avorter cet Evangile de Paix en action.

PREMIÈRE PARTIE

LA GENÈSE DU PROTOCOLE

CHAPITRE I

DÉSARMEMENT ET SÉCURITÉ

SECTION I. — *Complexité de la question de la réduction des armements, considérée du seul point de vue technique.*

L'étude des budgets des grandes nations dans les dernières années qui ont précédé la guerre, révèle qu'une part considérable des dépenses nationales était consacrée à l'entretien d'un niveau d'armements qui allait sans cesse en s'élevant. Chaque Etat ne pouvant compter que sur lui-même pour assurer sa sécurité considérait avec inquiétude la puissance militaire de ses voisins qu'il s'efforçait d'égaliser sans cesse. Combien fallacieuse était une telle sécurité, et comment ne pas voir que la guerre était l'aboutissement nécessaire de cette course aux armements ? Il faudrait d'abord nier cet élément psychologi-

que qui empêche les nations de repousser la tentation de faire usage d'un instrument si coûteux et si bien forgé. Il faudrait, ensuite, ignorer l'histoire qui montre que dans un état de tension politique, analogue à celui dans lequel la paix armée plonge le monde, le moindre incident prend des proportions gigantesques pour se résoudre dans le sang.

La dure épreuve de la guerre desilla, semble-t-il, les yeux des peuples, puisque ceux-ci viennent dans le Pacte de la Société des Nations, — article 8, — reconnaître leur erreur et s'engager à réduire leurs armements dans toute la mesure compatible avec le maintien de leur sécurité nationale et l'accomplissement de leurs obligations internationales.

En même temps (1), les Traités de Paix imposaient aux Empires Centraux une importante réduction de leurs armements. La correspondance échangée entre leurs plénipotentiaires et ceux des Puissances Alliées et Associées indiquait de la manière la plus nette qu'une pareille atteinte à leur organisation militaire n'était portée que pour rendre possible le désarmement général, dont elle constituait les préliminaires.

Soucieux de la tâche qui lui incombait, le Conseil de la Société des Nations mit à l'ordre du jour de ses premières réunions les questions dont la solution devait permettre de donner la vie à l'article 8. Dès 1920, il institua la Commission Permanente Consultative, composée d'ex-

(1) Préambule de la partie V des Traités de Paix.

perts militaires, navals, aériens, pris dans les nations ayant un représentant au Conseil. Cette Commission avait pour mission de rechercher et de lui fournir tous les éléments techniques se rapportant au problème des armements.

Quelques mois plus tard, l'article 8 fit l'objet d'une étude très approfondie de la première Assemblée. Dans le rapport qu'elle adopta, à l'issue de ses travaux, elle constata « qu'on ne saurait espérer immédiatement la réalisation d'un projet complet de désarmement, basé sur des sentiments sincères de confiance et de sécurité entre les nations ». Les idées de solidarité internationale étaient encore trop neuves pour que les peuples consentissent à sacrifier leurs armements sur l'autel d'une fraternité internationale hypothétique. Désireuse de marquer sa place dans l'histoire du désarmement, la première Assemblée, laissant à celles de l'avenir le soin de guérir le mal, s'attacha à le circonscrire. Elle chargea le Conseil d'obtenir des gouvernements l'engagement de ne pas dépasser, pendant les deux années fiscales suivantes, le chiffre global des dépenses militaires, navales, aériennes, prévu pour l'exercice en cours.

A la même époque, sur l'initiative de la délégation britannique, était fondée la Commission Temporaire Mixte, qui comprenait un certain nombre de personnalités réputées pour leurs connaissances militaires, politiques, sociales, économiques, et dont la plus grande partie était empruntée à la Commission Permanente Consultative, — qui continuait à s'occuper des questions techniques, — à la Commission Economique et Financière de la Société

des Nations, au Conseil d'Administration du Bureau International du Travail. La composition de la Commission Temporaire Mixte présentait cet intérêt que ses membres, tout en étant en relations constantes avec leurs gouvernements, n'étaient pas mandatés par eux, et n'exprimaient jamais sur les questions qui leur étaient soumises que leurs idées personnelles.

Après avoir consacré ses premières séances à l'étude du trafic des armes, elle aborda dans son ensemble le problème du désarmement. On eut vite fait de s'apercevoir que le sentiment qui présiderait à ses travaux serait la méfiance entre ses membres, craignant de compromettre leur gouvernement et de voir frustrer leur pays dans une question vitale. Aussi, chacun vint-il affirmer l'impossibilité où étaient ses concitoyens de désarmer davantage, s'attachant à montrer sous les plus sombres couleurs les dangers militaires auxquels ils étaient exposés. La Commission restait dominée par cette idée séculaire que le droit aux armements constitue la prérogative par excellence des Etats, alors, qu'à mesure que les conquêtes de la science sont transformées en œuvre de mort, il devient pour eux une charge plus écrasante.

En vain, leur fait-on observer qu'une mesure générale met tout le monde dans la même situation et que l'on a simplement amputé de quelques barreaux l'échelle des armements. Ils répondent que si un seul pays n'est pas compris dans le plan arrêté, il est impossible de mettre celui-ci en application. Or, la Société des Nations n'est pas universelle, et il est peu probable que certains Etats, telle

L'Union des Républiques Socialistes Soviétistes, viennent prochainement demander à être admis dans son sein. Et quand bien même tous les Etats seraient animés de la même volonté pacifique, que cache ce point de mire : armements ? Veut-on entendre seulement par là les forces militaires de tout ordre, omettant que dans la guerre moderne le potentiel de guerre, — ressources économiques, voies naturelles, richesse du sol, crédit de l'Etat — décuple la valeur d'une armée, permet en quelques jours la reconstitution d'un matériel de guerre énorme ? Si l'on veut tenir compte de ces divers éléments, sur quelle base de comparaison le fera-t-on ? Enfin, ce serait livrer aux Etats industriels les nations agricoles qui, ne pouvant fabriquer elles-mêmes des instruments de guerre, ne pourraient pas non plus s'en procurer, leur engagement de ne pas augmenter leurs armements leur en enlevant la possibilité.

★★

SECTION II. — *Recherche des éléments juridiques et moraux qui dominent le problème. — L'Assistance mutuelle. — La Résolution XIV de la troisième Assemblée.*

A vouloir s'en tenir à l'idée d'équations mathématiques, et à la recherche d'une formule de réduction, la Commission Temporaire Mixte risquait de ne pas aboutir. Il fallait abandonner ces questions techniques, et faire appel aux éléments juridiques et moraux du Pacte qui, seuls, permettraient de donner une solution au problème. En somme, celui-ci se posait ainsi : Comment, malgré

la réduction de leurs armements, la sécurité des Etats pourra-t-elle être assurée ?

Au temps, où « l'Equilibre » dominait la politique européenne, les Etats cherchaient, en se groupant, à se mettre à l'abri des entreprises d'autres peuples jugés trop puissants. Pourquoi n'adapterait-on pas ce système aux nouvelles conditions de la vie internationale, en l'étendant, à la fois, aux Etats qu'il engloberait et au résultat cherché ? En d'autres termes, il fallait s'orienter dans le sens du développement de l'Assistance mutuelle, qu'en vertu du Pacte, les Etats membres de la Société des Nations se doivent entre eux. Il fallait la rendre efficace, susceptible de se produire, dès le moment où l'un d'eux pourrait se trouver victime d'une agression. La Société des Nations ne peut permettre qu'un pays, confiant dans les promesses de sécurité qui lui ont été prodiguées, puisse, par suite de son désarmement, se trouver exposé aux horreurs de l'invasion, aux risques d'un écrasement rapide et peut-être irrémédiable.

Il convenait donc de se préoccuper, avant tout, de déterminer comment, dans le plus court délai possible, on pourrait établir la responsabilité d'une agression; ensuite, de fixer l'étendue de l'assistance que l'Etat victime pourrait escompter. Serait-ce la garantie générale, — forcément assez vague, — de la communauté des nations, ou le soutien effectif du groupe d'Etats, ses voisins, agissant en vertu d'un plan préalable ? La première thèse était plus conforme à l'esprit de la Société des Nations la seconde avait plus de chances d'aboutir, car elle semblait plus sûre, et n'était qu'une réminiscence des

anciennes alliances militaires. La plupart des nations qui avaient pris part à la guerre étaient en faveur des traités particuliers. Trop rapprochées du grand conflit, dont leurs territoires portaient encore la trace sanglante, elles se détournaient de la garantie générale, dont le manque de précision les effrayait. Il leur apparaissait, au contraire, que le désarmement pourrait très bien se réaliser par le jeu d'accords défensifs d'Etats à Etats. Les forces conjuguées de leurs signataires, quoique réduites, ne manqueraient sans doute pas de résister victorieusement à l'attaque d'un seul peuple, si fort serait-il. La garantie générale avait, au contraire, la faveur des anciens neutres et de la délégation britannique ; son caractère était plus conforme aux tendances ataviques de l'esprit anglo-saxon.

Lord Robert Cecil et M. Henry de Jouvenel vinrent exposer leurs points de vue réciproques devant la troisième Assemblée. Elle s'efforça de les concilier et vota une résolution connue sous le nom de « Résolution XIV », qui n'était que leur fusion.

Théoriquement, elle reconnaissait que, seul, pouvait être efficace un plan général de réduction. Elle maintenait le principe que Désarmement et Sécurité ne peuvent être séparés. Elle envisageait, en conséquence, un accord défensif, accessible à tous les pays, chacune des parties signataires s'obligeant à fournir une assistance effective et immédiate à celle d'entre elles qui serait attaquée.

Pratiquement, elle admettait la possibilité de conventions particulières, à condition que celles-ci puissent recevoir l'adhésion de tous les Etats qui le désireraient.

Dans le même sens, s'inspirant de l'exemple des Etats de l'Amérique Latine (1), la troisième Assemblée indiquait dans une autre résolution, l'intérêt que pourrait avoir la conclusion d'ententes régionales concernant le désarmement. Elle a donc consacré la formule : « Désarmement et Sécurité vont ensemble ». On ne peut prétendre réaliser l'un de ses termes, en laissant l'autre en souffrance ; ils se commandent impérieusement.

★★

SECTION III. — *Le projet de traité d'Assistance mutuelle ; son échec. — Les réponses des Gouvernements. — Apparition de la notion d'arbitrage. — Le projet Shotwell.*

Sur cette base (2), la Commission Temporaire Mixte

(1) Convention pour la limitation des armements entre les Républiques de l'Amérique Centrale (Guatemala, Salvador, Honduras, Nicaragua), signée le 7 février 1923, à Washington, en même temps qu'un Traité général de paix et d'amitié dans lequel les Hautes Parties contractantes s'engagent à soumettre tout différend à un tribunal international de l'Amérique Centrale.

Convention entre la République Argentine et le Chili pour la limitation des armements navals, signée à Santiago le 28 mai 1912. A la même époque, était conclu un traité général d'arbitrage entre ces deux puissances.

Traité continental pour éviter ou prévenir les conflits entre les Etats Américains, signé à Santiago du Chili le 3 mai 1923 par les Etats suivants :

Vénézuéla, Nicaragua, Panama, Brésil, Etats-Unis, Colombie, Uruguay, Cuba, Equateur, Paraguay, Chili, République dominicaine, Guatemala, Honduras, Argentine, Haïti.

Ce traité a pour but de régler pacifiquement les différends susceptibles de surgir entre les divers Etats du continent américain, en les remettant à la décision d'une Commission d'enquête, lorsqu'ils peuvent trouver une solution par la voie diplomatique.

(2) Elle s'appuya également sur un projet présenté par un délégué français, le colonel Réquin.

travailla, au cours de l'hiver 1922-23 à l'élaboration d'un projet de Traité d'Assistance Mutuelle. La préparation de cet acte produisit une profonde sensation dans le monde entier. Elle montra que la Société des Nations n'était pas une institution sans vie, mais qu'au contraire elle entendait diriger la politique internationale vers le but qu'elle s'était assigné : « La Paix par le Droit ».

Le projet de Traité d'Assistance Mutuelle, bien qu'il ait échoué, mérite d'être étudié avec le plus grand soin, car les solutions qu'il donnait à un certain nombre des grandes questions de la vie internationale, dominant encore aujourd'hui tout le débat qui se fait autour d'elle.

Il débute par une déclaration de principe, sorte d'exposé des motifs, où ses signataires, en exprimant leur horreur pour la guerre d'agression et en s'engageant à ne jamais y avoir recours, la qualifient de crime contre la communauté des nations.

De l'assimilation de la guerre d'agression à un fait puni par le droit pénal se dégagent les notions suivantes : dans chaque Etat, il existe une force publique qui a pour mission de ne pas perdre de vue les individus dangereux et de leur faire sentir qu'ils auraient peu de chances de mener à bien leurs misérables entreprises ; c'est le domaine de la police préventive, où l'on agit sur le vouloir des malfaiteurs éventuels, pour l'empêcher de se matérialiser en actes pernicioeux. Malheureusement, cela n'est pas toujours suffisant ; si vigilante que soit la surveillance exercée, elle comporte toujours des fissures, où sa menace n'est pas suffisante pour arrêter le bras de criminels endurcis, confiants dans l'impunité. Alors, à

l'appel de détresse de la victime, la foule des honnêtes gens se précipite pour lui porter secours et s'emparer des coupables qu'elle livrera à la justice.

Le droit pénal se divise donc en trois chapitres : prévention, répression des crimes ou délits, assistance à la victime. L'idée qui l'anime est la protection de la vie et des biens des citoyens qui vivent sous sa loi ; mais comme contre-partie aux garanties de sécurité qu'il leur procure, il exige d'eux qu'ils s'abstiennent de porter des armes dont ils pourraient avoir la tentation de se servir, ou qui feraient douter de l'innocence de leurs intentions.

Le projet de Traité d'Assistance Mutuelle étant conçu comme un procédé d'application de l'article 8 du Pacte sur la réduction des armements, il était logique que ses rédacteurs s'inspirassent du droit pénal qui comportait tant d'analogie avec le but auquel ils tendaient.

La guerre d'agression est un crime. Comment la prévenir ? Une des grandes innovations du projet était de permettre au Conseil d'employer dans les périodes de tension, où plane une menace de conflit, des armes dont le Pacte n'avait prévu l'utilisation qu'en cas de guerre déclarée.

La gamme des pouvoirs mis à la disposition de cet organisme est très étendue puisqu'elle va de la simple utilisation des moyens de pression économique à l'organisation d'une armée internationale et à la nomination d'un général en chef. Tous les frais des opérations et de la réparation de leurs dégâts seront à la charge de l'Etat fautif.

Suivant leur position géographique, les membres de la Société des Nations collaboreront plus ou moins effectivement aux mesures envisagées pour porter secours à l'Etat envahi.

Quelles seront la nature et l'étendue de ce secours ? L'assistance à la victime comprendra, d'une part, la garantie de la communauté des nations, — analogue à celle que l'on peut attendre de ses concitoyens, — d'autre part, l'aide fournie par les Etats, signataires d'accords complémentaires, jouant le même rôle que la force publique dans la vie intérieure d'un Etat.

Cependant, ces accords étant conclus sous l'égide de la Société des Nations, restaient sous son contrôle et affectaient la même tendance qu'elle-même à l'universalité.

L'Etat, auteur d'une guerre d'agression, mérite des sanctions, mais encore faut-il déterminer quel est celui des belligérants sur lequel doit s'accumuler l'effort réprobateur. Ce n'est pas là chose aisée, et le document que nous analysons avouait son impuissance à trouver un critère décisif de l'agression. Il s'en remettait au Conseil se prononçant à l'unanimité dans les 4 jours suivant celui du dépôt de la plainte au Secrétariat, lui indiquant simplement un certain nombre de points de repère, destinés à l'aider dans la recherche de la vérité.

Il lui était loisible, par exemple, de fixer une zone neutre, ou encore un armistice, dont la violation constituerait un élément d'appréciation. La cause ne serait d'ailleurs que rarement neuve pour lui, ayant eu à en connaître

dès ses premières manifestations, dans la période critique précédant les hostilités.

L'établissement de zones démilitarisées qui pourra être négocié entre les Hautes Parties contractantes était également de nature à permettre l'application du traité.

Ainsi établi avec les garanties de sécurité qu'il apportait, le projet de traité d'assistance mutuelle demandait aux Etats signataires une réduction de leurs armements. Il les laissait libres d'en fixer l'étendue, leur appréciation devant se baser sur le caractère effectif du projet à leur égard. L'engagement des Etats n'était cependant pas sans portée, car ceux-ci devaient faire connaître au Conseil les sacrifices qu'ils consentaient ; le traité ne leur deviendrait applicable qu'à compter de cette date. Il comportait, d'autre part, une coopération à tout plan général de désarmement que le Conseil pourrait être amené à proposer dans un délai de deux ans. Telle est l'économie du système proposé.

Le projet de traité d'Assistance Mutuelle fut transmis à tous les Gouvernements, membres ou non, de la Société des Nations. Il convient de s'arrêter quelque temps aux réponses qu'ils adressèrent au Secrétariat général, dans le courant de l'année 1924. Par les observations qu'elles contenaient et les desiderata qu'elles exprimaient, elles permirent à la cinquième Assemblée, dès ses premières séances, de voir la question sous son véritable aspect, resté dans l'ombre jusqu'alors.

Un premier groupe d'Etats donnait son adhésion au projet qui lui était présenté : à vrai dire, c'était plutôt un appui donné à la cause du désarmement, car cette

adhésion renfermait un certain nombre de critiques contre l'œuvre de la Commission Temporaire Mixte. Un deuxième groupe d'Etats, beaucoup plus catégoriques, attaquait par les moyens suivants l'acte proposé.

Les garanties prévues au traité n'impliquent pas d'une façon assez précise la réduction des armements. Conçu pour donner effet à l'article 8 du Pacte et comme un prolongement de ce dernier, le traité va à l'encontre de la pensée qui l'inspire. Le désarmement que les Etats s'engageaient, dès 1919, à réaliser, était sans conditions ; il était suffisant, à lui seul, pour assurer la Paix du monde. Les auteurs du Pacte n'avaient pas envisagé de garanties par une assistance mutuelle. D'autre part, chaque Etat évalue lui-même la réduction des armements qui lui semble correspondre aux garanties apportées, rien ne prouve que cette réduction sera très appréciable.

En outre, le projet s'attarde trop à la recherche des garanties matérielles, négligeant d'assurer le développement des éléments juridiques et moraux du Pacte. En regard de la sécurité qu'il leur assurait, il aurait pu demander aux Etats d'adhérer à la clause facultative (1) du statut de la Cour permanente de justice internationale.

Une autre critique visait la difficulté que rencontrait la définition de l'agression. A ce point de vue, la réponse du Gouvernement de l'Union des Républiques Socialistes Soviétiques était particulièrement intéressante. Elle

(1) Article 36, § 2.

citait le cas de la guerre russo-japonaise de 1904 : les torpilleurs japonais attaquèrent la flotte russe à Port-Arthur ; techniquement, c'était une agression, mais pratiquement c'était un acte provoqué par la politique hostile du Tzar à l'égard du Japon. Celui-ci ne pouvait cependant être considéré comme la victime, car ses prétentions en Chine n'étaient pas étrangères à l'attitude de la Russie à son égard.

L'établissement de la responsabilité d'une agression était donc déjà une lourde tâche pour le Conseil. Le projet semble lui enlever toute chance de remplir la mission dont il l'investit, en exigeant qu'il se prononce à l'unanimité et, ce, dans les quatre jours. Il est peu probable que le Conseil puisse se mettre d'accord dans un temps aussi court, sur une question aussi délicate. Dans tous les cas, les Etats qui auront à intervenir, ne pourront commencer leurs préparatifs qu'après y avoir été invités par le Conseil ; cette procédure demandera des délais dont l'agresseur pourra tirer le plus grand profit.

On objectait enfin que la conclusion de traités particuliers par un groupe d'Etats serait de nature à amener la formation de groupes rivaux, ce qui aurait pour résultat la reconstitution de l'ancien système d'alliances et de contre-alliances, que l'expérience montre comme un danger perpétuel pour la paix du monde. Le contrôle de la Société des Nations, elle-même réunion de ces groupes de puissances, n'apparaît pas comme suffisant pour empêcher cette conséquence.

Le Gouvernement britannique avait été parmi ceux qui avaient fait l'analyse la plus serrée du projet ; il

concluait, avec un grand nombre d'Etats, par le rejet du texte présenté, en constatant que les garanties qu'il contenait n'étaient pas suffisantes pour qu'un Etat soit fondé à réduire ses armements.

A côté de cette partie critique, l'exposé des Etats contenait une partie constructive. Celle-ci se manifestait fréquemment par une tendance à l'institution de l'arbitrage obligatoire. Dès la troisième Assemblée, M. Branting (1), parlant au nom de la délégation suédoise, indiquait que l'arbitrage seul permettrait de trouver une possibilité de détermination certaine de l'agresseur (2); une proposition analogue se trouvait à nouveau dans la lettre qu'au nom du gouvernement suédois, M. de Wurtemberg adressait au Secrétariat général, le 25 août 1924, au sujet du projet de traité d'assistance mutuelle. Considérant les sanctions qui y sont prévues, les dirigeants suédois estimaient qu'elles étaient inacceptables, n'étant pas accompagnées

(1) Alors Premier Ministre.

(2) L'Espagne exprimait le même point de vue par l'organe de l'amiral Magaz à la Commission Temporaire Mixte, au mois de juin 1923.

« Sera présumé agresseur

» Tout état ayant refusé de soumettre à la Cour de Justice
» Internationale ou au Conseil de la Société des Nations, le
» litige ayant causé la situation de guerre. »

Cette idée a d'ailleurs des précédents plus lointains que l'on peut puiser dans des milieux très différents.

C'est ainsi qu'esquissant un projet de loi sur l'organisation de l'armée nouvelle, Jaurès déclarait à la Chambre en 1909 que :

« Toute guerre est criminelle, si elle n'est pas manifestement
» défensive et elle n'est manifestement et certainement défensive
» que si le Gouvernement d'un pays propose au Gouvernement étranger avec lequel il est en conflit, de régler le conflit
» par un arbitrage.

» Le Gouvernement qui entrera dans une guerre sans avoir

d'une extension correspondante des règles que le Pacte contient au sujet de la solution des différends internationaux. « Si l'on veut que des sanctions soient appliquées d'une façon générale, à un Etat qui déclenche une guerre d'agression, des stipulations devraient être fixées pour que tous les différends qui peuvent être résolus à l'amiable soient soumis à la décision d'un tribunal ou d'une autre autorité internationale. »

Le projet Shotwell, présenté par un groupe américain (1) était conçu dans le même esprit. Il instituait la juridiction obligatoire de la Cour Permanente de Justice Internationale. L'Etat qui, signataire du projet, refuserait de reconnaître la compétence de la Cour quant à son interprétation, sera considéré comme agresseur.

Dans tous les cas, la Cour sera compétente pour déclarer par arrêt, s'il y a eu agression ou préparatifs en vue d'agression, — guerre et menace de guerre étant placées sur le même pied.

Il y a donc ici un essai de détermination automatique de l'agression.

Le chapitre III de la déclaration concerne les sanctions qui seront appliquées à l'Etat reconnu agresseur par arrêt.

» proposé publiquement et loyalement la solution par l'arbitrage, sera considéré comme traître à la France et aux hommes, ennemi public de la paix et de l'humanité. » (Léon Jouhaux, le *Désarmement*.)

En 1917 le Pape Benoît XV, reprenant la même idée, préconisait l'arbitrage comme moyen de règlement de tous les conflits internationaux.

(1) Avaient concouru à l'établissement du projet Shotwell : MM. général Tasker H. Bliss, David Hunter Miller, professor James T. Shotwell.

Elles seront d'ordre économique, financier; la Cour fixera leur durée.

Les sanctions militaires seront laissées à la libre initiative des parties.

La Cour sera toujours juge de sa propre compétence.

Enfin, considérant le danger que de grands armements font courir à la sécurité des peuples, les Hautes Parties contractantes s'engageraient à répondre à la convocation de participer à une Conférence consultative du désarmement, qu'il était de l'intention de la Société des Nations de leur adresser.

A la veille de la cinquième Assemblée, la question du désarmement était en cet état. Considérée d'abord comme portant en elle sa propre solution, elle s'était avérée insoluble ; liée ensuite au problème de la sécurité, garantie par un pacte de non agression, elle ne put être tranchée, car un certain nombre de guerres étant possibles, un niveau élevé d'armements restait nécessaire.

C'était là, qu'en définitive, devait aboutir l'énorme travail qui s'était fait durant des années autour de l'article 8 et pour son application. Il fallait supprimer la guerre de la liste des moyens dont disposent les peuples pour obtenir la reconnaissance de leurs droits. Le recours aux armes n'aurait lieu qu'en cas de légitime défense, directe ou indirecte.

Alors, assurées d'une paix juste et stable, les puissances ne craindraient plus d'alléger leur budget de dépenses considérables et stériles, de libérer leurs ressortissants de l'assujettissement des lois militaires.

La cinquième Assemblée avait en mains tous les éléments nécessaires pour donner satisfaction à son ordre du jour qui lui prescrivait l'étude du problème de la réduction des armements.

Avant d'étudier l'acte qui sortit de ces délibérations, il est indispensable de voir quel aspect elle entendait lui voir présenter.

CHAPITRE II

ARBITRAGE - SÉCURITÉ - DÉSARMEMENT

SECTION. I. — *Position de la question devant la cinquième Assemblée.*

La première impression ressentie à la lecture des procès-verbaux des séances de la cinquième Assemblée, consacrées à la question de la réduction des armements, est un sentiment de confiance dans la réussite des travaux qui vont être entrepris. Il est manifeste tout d'abord que l'on veut « aboutir », et vite.

Le grand public ne se rend pas compte des difficultés de tous ordres que rencontre la Société des Nations dans l'accomplissement de sa mission de paix. Lorsque la Haute Assemblée a surgi de la guerre, tout en la considérant avec un scepticisme de bon ton, on attendait d'elle un bouleversement complet des conditions de la politique.

Or, la vie continuait semblable. Comme avant 1914, des incidents diplomatiques éclataient, où l'effort d'apaisement tenté par l'organe exécutif de la Société des Nations

n'était pas toujours couronné de succès. Comme avant 1914, les casernes étaient pleines de soldats, les usines recevaient sans cesse de nouvelles commandes d'engins de guerre.

Ces constatations provoquèrent une profonde déception, et l'on ne considéra bientôt plus l'Assemblée de Genève que comme une réunion académique, où l'on discutait beaucoup, mais où l'on n'agissait guère.

Lorsque, le jeudi 4 septembre 1924, s'ouvrit la sixième séance plénière, le rejet du projet de traité d'assistance mutuelle était alors certain; cet échec était d'autant plus grave que la préparation de ce document avait réveillé beaucoup d'espoirs. Il était donc indispensable que des délibérations de la cinquième Assemblée sortît un acte, qui éviterait à la Société des Nations de tomber dans une crise où elle courrait grands risques de sombrer.

C'était tout aussi nécessaire pour la paix sociale; miné par une propagande d'origine slave, l'homme du peuple de tous les pays était en voie de considérer l'œuvre du Président Wilson comme une trouvaille des gouvernements « capitalistes », destinée à endormir sa méfiance. La stabilité de l'organisation politique intérieure des nations était en péril. La rapidité avec laquelle fut préparé le Protocole de Genève tenait à une autre raison : à la présence de MM. Herriot et Mac Donald et à l'accord de principe qui se fit entre eux, dès le seuil des débats.

Tous deux venaient d'être investis des plus hautes fonctions, par suite d'un changement d'orientation politique (1) semblable dans leur pays respectif, en majeure

(1) A vrai dire, l'opinion anglaise était alors surtout libérale.

partie déterminé par leurs promesses de lutter pour l'avènement d'une paix solide. Ils apportèrent à Genève l'intention de conserver par des actes, la confiance que leurs concitoyens avaient donnée à leurs engagements.

La France, dans une conférence réunie à Londres peu de temps auparavant, s'était prononcée pour l'introduction de l'arbitrage obligatoire dans les relations internationales. A Genève, M. Mac Donald, — qui le premier prit la parole sur la question des armements, — assura l'appui de l'Empire britannique à l'idée que, quelques heures plus tard, M. Herriot devait reprendre devant la Haute Assemblée.

La déclaration de M. Mac Donald (1) est formelle : « Je suis en faveur de l'arbitrage », dit-il. « Je ne vois point d'autre solution pour la paix du monde. » M. Herriot affirmait également : « Il nous est apparu que cette idée seule, — l'arbitrage, — pouvait permettre d'éclaircir et de résoudre le redoutable problème des réparations. »

★★

SECTION II. — *Controverses sur l'utilité de sanctionner l'arbitrage. — Arbitrage obligatoire et arbitrage facultatif.*

A entendre cette dernière profession de foi, il semblerait que l'arbitrage est une notion absolument nouvelle,

(1) M. Mac Donald indiquait déjà ses intentions dans une interview qu'il avait accordée à un reporter des *news Evening* et qu'avait reproduite *Le Temps*.

qu'il s'agirait d'introduire dans les rapports des peuples. Ce serait cependant une erreur de le croire. Il suffit pour s'en convaincre de se reporter à l'article 12 du Pacte, par lequel tous les membres de la Société conviennent que, s'il s'élève entre eux un différend susceptible d'entraîner une rupture, ils le soumettront soit à la procédure de l'arbitrage, soit à l'examen du Conseil.

M. Van Karnebeck, délégué des Pays-Bas, le constatait dans son discours, indiquant que le Pacte contient tous les éléments susceptibles de résoudre le problème de l'armement et de la paix. Il suffit de chercher le développement logique des moyens qu'il imposait obligatoirement à ses signataires, — temporisation, médiation, juridiction.

C'est un non-sens de vouloir leur adjoindre, pour les étayer, des procédés spéciaux jouant en marge du Pacte : on invoque que l'engagement souscrit en 1919 peut être violé, mais dans ce cas, pourquoi les puissances feraient-elles plus honneur à une nouvelle signature ?

Si M. Herriot semble considérer l'arbitrage comme un procédé nouveau, dont l'application procurera la paix, c'est qu'à la différence de M. Mac Donald, il estime que l'arbitrage constitue un système complexe qui doit se doubler nécessairement de la notion de sanctions.

Cet antagonisme de point de vue correspond aux tendances opposées des esprits latin et anglo-saxon; nous l'avons déjà vu se manifester lors de la discussion d'où sortit la Résolution XIV, il réapparaît ici.

La faveur des peuples anglo-saxons va aux formules générales dont le vague permet l'adaptation rapide et

adéquate aux situations nouvelles ; d'autre part, il leur semble impossible qu'une résistance quelconque puisse se produire à l'encontre des idées librement acceptées et reconnues justes. Cette manière de voir correspond à la mentalité de gens qui vivent depuis toujours sous la règle de coutumes non écrites.

La race latine, au contraire, imbue de droit romain où toute obligation est sanctionnée par l'impérîum de l'autorité publique, s'accommode mal de grands principes dont son esprit logique voudrait tirer ce qui lui semble des conséquences nécessaires. Son idéal serait de voir le droit international se modeler sur le droit public, lui empruntant sa clarté, l'exactitude de ses dispositions, son pouvoir pénal en cas d'infraction.

En proposant l'arbitrage comme un complément nécessaire au mécanisme « désarmement-sécurité », M. Herriot exprimait sa conviction très ferme, qu'il est de la plus élémentaire loyauté d'éviter qu'un tel système devienne un piège pour les nations de bonne foi. La communauté des nations, en invitant ses membres à faire confiance à sa justice, assume par là même la charge de pourvoir à leur sécurité. L'Assemblée de Genève peut-elle se désintéresser du sort d'un peuple qui, pour avoir suivi ses conseils, se voit attaqué, envahi ?

Et, d'autre part, l'Etat qui, après avoir signé un traité d'arbitrage obligatoire, après avoir donné au monde cette assurance solennelle de renonciation à la guerre, fond comme un oiseau de proie sur un peuple désarmé, ne mérite-t-il pas d'être frappé par ses co-signataires trahis ?

Cette faillite à la parole donnée, cette atteinte à la

morale internationale ne doivent-elles pas être réprimées ? La conscience du bien et du mal, le sentiment de justice qui veille dans le cœur de tout homme, et dont le développement est le plus sûr garant de la paix, le réclament impérieusement.

En d'autres termes, la réalisation de la communauté internationale dépend avant tout du développement de la solidarité internationale.

La question devient particulièrement grave lorsqu'il s'agit des petits peuples ; un grand pays, quelle que soit la limitation qu'il aura fait subir à ses armements, pourra toujours résister pendant le temps nécessaire à leur reconstitution ; il subira l'intrusion ennemie, mais dans l'espérance de s'en libérer un jour.

Une petite nation, au contraire, qui a dégarni ses frontières naturelles des éléments militaires qui les gardaient, est exposée à se voir absorber, en quelques jours, par son agresseur.

Cette conséquence du défaut de sanctions de l'arbitrage obligatoire serait d'autant plus cruelle, qu'en y donnant leur signature, les grandes puissances proclament l'égalité juridique de tous les Etats, quelle que soit leur importance. Les uns comme les autres ne seront plus que des plaideurs venant exposer leurs prétentions devant un tribunal, que laissera impassible leur différence de condition.

La paix ne se fait plus aujourd'hui aux dépens des petites nations ; il ne serait plus possible de tenter une iniquité semblable au partage de la Pologne, démembrée

pour éviter la guerre entre deux impératrices au sujet de la Turquie.

On a (1) cependant nié la nécessité de donner des sanctions à l'arbitrage, car il n'y a pas d'exemple qu'une décision arbitrale n'ait pas été exécutée. Encore que cette dernière affirmation ne puisse être acceptée qu'avec réserves, la différence de nature qui sépare l'arbitrage conçu en 1924 de celui connu au XIX^e siècle, le caractère obligatoire qu'on veut lui insuffler ne permettent plus de donner de pareilles assurances.

Comment se présente, en effet, l'arbitrage facultatif ? Il apparaît comme une sentence que des départiteurs, nommés spécialement dans chaque cas par les parties, seront appelés à prononcer dans telle affaire que, dans un souci de paix, les Etats qu'elle mettait en désaccord se sont décidés, en pleine connaissance de cause, à soumettre à leur justice.

Ou si l'on veut user de la terminologie employée aux conférences de la Haye (2), on le définira comme « le « règlement des litiges entre les Etats par des juges de « leur choix et sur la base du respect du droit ».

Les gouvernements qui recourent à l'arbitrage se rendent exactement compte des conséquences qui en découleront ; ils connaissent l'état de l'opinion publique, à ce moment, ils ont confiance que, — lorsque la sentence interviendra quelques jours plus tard, — elle ne s'opposera pas, même si celle-ci est défavorable, à son exécution.

(1) Lord Parmoor.

(2) Article 37 de la Convention du 18 octobre 1907 pour le règlement pacifique des conflits internationaux.

Quelle est au contraire la situation créée par l'institution de l'arbitrage obligatoire, appelé à résoudre tous les conflits qui naîtront ? La plus grande indétermination règne.

Les gouvernements qui auront à appliquer l'engagement seront sans doute différents de ceux qui l'auront souscrit, et, peut-être par esprit de parti, n'y apporteront-ils pas tout le zèle désirable.

Lors de la conclusion du traité, on ignore les différends qu'il régira et le moment où ils éclateront.

Enfin, aux changements de gouvernement correspondra une nouvelle opinion publique dont on peut craindre qu'elle ne se refuse à ce que son pays fasse honneur à sa signature.

Ces quelques observations révèlent que si l'arbitrage facultatif peut se passer de garanties, celles-ci sont de l'essence même de l'arbitrage obligatoire.

★★

SECTION III. — *Les procédures pacifiques prévues par le Pacte. — Leurs lacunes.*

On trouve d'ailleurs dans le pacte lui-même, un rudiment de sanction, venant assurer le respect dû à la justice internationale. L'article 13, *in fine*, prévoit que le Conseil proposera les mesures propres à donner effet aux sentences rendues.

Ceci a son importance. Il ne faut jamais perdre de vue

lorsque l'on s'occupe du Protocole de Genève, qu'il n'a été conçu et voulu que comme le développement logique du Pacte de 1919, qu'il venait compléter et amender.

Le Pacte, disait-on, rédigé au lendemain de la guerre, n'a pu envisager toutes les situations qu'allait créer la liquidation de la grande épreuve. Et quand bien même l'aurait-il voulu, il ne le pouvait pas, car nouveau venu dans la vie internationale, il avait à compter avec des traditions immémoriales.

Nous avons vu que l'arbitrage obligatoire, — rouage essentiel du système en construction, — avait sa source dans le Covenant qui contient les dispositions suivantes à cet égard. L'article 12 vise l'arbitrage parmi les moyens qu'il institue pour résoudre les différends susceptibles d'entraîner une rupture.

L'article 13 lui est consacré.

Avec quelles réticences le Pacte marque-t-il à ses signataires la voie de l'arbitrage ? Il faut d'abord que le conflit soit de nature juridique, sinon, il leur conseille la médiation, la conciliation :

Et alors même qu'il s'agit d'un cas du domaine certain de l'arbitrage, il faut encore que les parties soient également convaincues (1) que c'est une solution arbitrale qui doit intervenir, sans quoi l'obligation ne s'impose pas.

Lorsqu'en 1920, les juristes chargés de la rédaction de l'avant-projet du Statut de la Cour Permanente de Justice Internationale pensèrent pouvoir y insérer la compé-

(1) Article 13 « susceptible à leur avis ».

tence obligatoire de ce haut tribunal, ils se heurtèrent à la timidité du Conseil devant une pareille innovation.

Il ne resta de cette tentative que l'alinéa 2 de l'article 36. Les Etats qui consentirent à apposer leur signature en bas du Protocole spécial (1), ouvert en vertu de ce paragraphe, reconnaîtront la compétence obligatoire de la Cour dans les quatre séries de litiges énumérées dans l'article 13 du Pacte.

L'arbitrage allait donc faire un bond prodigieux vers sa réalisation intégrale, puisque MM. Herriot et Mac Donald, suivis par la grande majorité de l'Assemblée, entendaient, en 1924, lui conférer le caractère obligatoire.

Un doute vient cependant ; l'arbitrage, auquel ils se réfèrent, est-il le même que celui dont on parlait en 1919 ?

Que comprendrait-il ? Comment fonctionnerait-il ? Il y aurait un organe devant lequel toute nation qui penserait avoir à se plaindre de la politique d'un autre pays pourrait le citer à comparaître.

Dans le cas, où celui-ci mépriserait la convocation adressée, la sentence prononcée ou la recommandation donnée, il se constituerait par là-même agresseur, et s'exposerait à la vindicte de toutes les autres nations.

Si cette analyse est exacte, il est évident que l'arbitrage n'apparaît plus seulement sous sa forme ordinaire de succédané de la justice organisée, mais comme un systè-

(1) En 1924 quinze Etats seulement étaient venus s'inscrire à ce Protocole spécial, toutes les grandes puissances s'étaient abstenues.

me de conciliation, de médiation, un système dont le but est de maintenir la paix par tous les moyens.

Dorénavant, il n'y aura plus de guerres possibles :

Suivant l'expression tant de fois répétée, le Pacte de la Société des Nations avait tracé autour de la paix du monde un cercle de protection, mais ce cercle n'était pas fermé.

La guerre n'est pas toujours une entreprise condamnable, elle devient légale, lorsque (art. 12), trois mois se seront écoulés après la décision arbitrale ou judiciaire, ou le rapport du Conseil. On avait pensé que l'institution de ce délai serait essentiellement favorable à l'apaisement des esprits et au maintien de la paix.

A ce point de vue, la Société des Nations n'avait fait que proclamer comme une règle du droit international la distinction établie par les Canonistes, dès le Moyen-Age, entre la guerre juste et la guerre injuste.

D'autre part, la guerre devait continuer d'être admise comme un moyen de règlement des conflits entre Etats, tous n'étant pas assurés de recevoir une solution pacifique. Le Pacte contenait de graves lacunes que recèle l'article 15 dans ses paragraphes 7 et 8.

Le paragraphe 7 est particulièrement important; il constitue un aveu d'impuissance, un signe de désaccord entre ses membres, émanant de l'organe exécutif de la Société des Nations, du Conseil.

Un différend qui n'a été soumis ni à l'arbitrage, ni à un règlement judiciaire, est porté devant lui : il n'a pu réussir à concilier les parties, il doit alors rédiger un rapport

relatant les circonstances du différend, exposant les solutions qu'il recommande.

Si tous les membres du Conseil se prononcent (1) en faveur du texte proposé, le droit de guerre est dénié à tous les signataires du Pacte contre la partie qui se conforme à ses conclusions.

Si, au contraire, le rapport ne peut réunir qu'une simple majorité, — ce qui sera sans doute le cas le plus fréquent, — les membres de la Société des Nations reprennent leur entière liberté d'action, ils n'auront plus qu'à agir selon leur conscience.

Le paragraphe 8 est plus spécial, car alors que celui qui le précède prévoit qu'après l'échec d'un certain nombre de procédures, la Société des Nations peut être éliminée du règlement de l'affaire qu'elle n'a pu arriver à résoudre, — manquant ainsi à sa mission de paix, — le paragraphe 8 est une disposition qui dût être introduite pour permettre l'adoption du système tout entier. Ici, c'est immédiatement que le Conseil est dessaisi ; l'une des parties fait valoir un moyen de procédure, et si le bien fondé en est reconnu, le Conseil doit se déclarer incompétent en s'abstenant de recommander toute solution.

L'insertion de ce paragraphe (2) avait pour but de proclamer le maintien de la souveraineté intérieure des

(1) Exception faite des représentants des Parties (article 4 du Pacte.)

(2) L'origine de ce paragraphe est américaine. Le 18 mars 1919 M. Taft adressait le télégramme suivant au Président Wilson, revenant des Etats-Unis à bord du *Georges Washington* : « Si vous ramenez le traité contenant la Société des Nations, » faites des réserves plus nettes de la doctrine de Monroe,

Etats; si, dans une certaine mesure, ceux-ci consentaient à soumettre au contrôle de l'Assemblée de Genève leur activité extérieure, ils estimaient ne pouvoir admettre aucune immixtion d'aucune nature, pas plus sous la forme de conseils que sous celle de décisions, dans la réglementation de questions jugées comme étant de l'essence même de leur constitution.

La Société des Nations n'a pas accès dans ce domaine ; elle doit se l'interdire, dès qu'il est prouvé que le différend porté devant elle est un de ceux pour lesquels le droit international ne comporte pas de solution (1).

La fissure que contenait l'article 15, paragraphe 7, disparaissait automatiquement par l'introduction de l'arbitrage obligatoire : tout différend qui ne sera pas tranché par une autre procédure, lui sera soumis. Il ne sera plus permis de parler de « carence » de la Société des Nations. Mais qu'allait devenir ce qu'on a appelé la « Règle tutélaire des Souverainetés » ?

» fixez un terme pour la durée de la Société des Nations et
» la limite des armements; demandez expressément l'unanimité
» d'action dans le Conseil Exécutif et le Corps des délégués et
» ajoutez à l'article 15 une disposition, que dans le cas où le
» Conseil exécutif ou le Corps des délégués trouvent que le dif-
» férend relève de la politique exclusivement intérieure, il ne
» recommandera aucune solution ».

Cette disposition avait pour but de laisser intacte la liberté de la réglementation des Etats-Unis aux points de vue des douanes et de l'immigration.

(1) Nous n'entrerons pas dans la controverse sur la question de savoir si après l'expiration du délai de trois mois, suivant la décision de rejet, la partie déboutée peut recourir à la guerre, en s'appuyant sur l'article 12.

Il nous semble que ce droit doit lui être reconnu puisqu'aucune disposition du Pacte ne le lui dénie.

Nous retrouverons plus loin cette question avec l'étude du Protocole lui-même, et nous verrons alors à quels débats passionnés elle donna lieu au sein de la première Commission.

Pour les guerres entreprises en fraude de ses dispositions, le Pacte prévoyait des sanctions; en plus de celles, très vagues, contenues dans l'article 13, il établissait, dans l'article 16, des sanctions d'ordre économique et financier. Leur efficacité est très sujette à caution, et il peut même exister des cas, où les Etats qui les appliqueront auront à en souffrir, si l'agresseur est un grand pays producteur et, par suite, largement exportateur.

La possibilité de sanctions militaires n'est pas étrangère au Pacte. C'est ainsi que le capital article 8 en tient compte pour fixer le minimum d'armements qu'il autorise.

L'article 16, alinéa 2, donne mission au Conseil de veiller à ce que les Etats possèdent des effectifs militaires suffisants pour assurer le respect des engagements pris.

Enfin, l'article 10, garantissant l'indépendance politique et l'intégrité territoriale des membres de la Société des Nations, suppose nécessairement l'emploi de moyens violents.

Le Pacte établissait donc des sanctions contre l'Etat auteur d'une guerre injuste. Dans le système que l'on proposait en 1924, il ne devait plus y avoir de guerres permises, sauf celles entreprises en cas de légitime défense. L'arbitrage, point central du système, les proscrivait toutes.

Pouvait-on concevoir qu'alors que les exigences de la

communauté des nations devenaient plus pressantes, on laisserait tels, les moyens dont elle disposait pour se faire respecter ? Cette remarque vient à l'appui de ce que nous nous sommes efforcés de démontrer précédemment.

Essayons maintenant de synthétiser le système que l'on voulait créer : la guerre est proscrite. Comme conséquence, il y aura une procédure de règlement pacifique pour tous les conflits susceptibles de surgir. Le jeu du mécanisme est assuré par l'institution de l'arbitrage obligatoire qui vient combler les lacunes du Pacte. Sera considéré comme agresseur, tout Etat qui refusera de recourir à l'arbitrage ou qui violera la sentence rendue; des sanctions à organiser lui seront appliquées.

Alors sera possible la réunion d'une Conférence générale du désarmement qui pourra faire œuvre pratique.

★★

SECTION IV. — *Remarques sur la situation de la S. D. N. dans le monde et le développement de l'état d'esprit international.*

Cependant, l'efficacité du système dont MM. Herriot et Mac Donald étaient les promoteurs était liée à deux conditions, dont l'une se rapportait à la composition de la Société des Nations et l'autre à l'Etat d'esprit international.

On ne peut espérer que la paix sera donnée au Monde, tant que les nations suspectes, comme les nations de bonne foi, ne seront pas représentées à Genève. Or, en 1924, la Société des Nations était loin d'être universelle. Trois des plus grands Etats du monde n'avaient pas

répondu à son appel. La défection des Etats-Unis était peut-être la plus pénible, car elle était celle à laquelle on s'attendait le moins. Leur aide pour le développement et l'interprétation d'un acte né du cerveau d'un Américain eut été infiniment précieuse.

La question de l'entrée de l'Allemagne et de l'Union des Républiques Socialistes Soviétistes dans la Société des Nations était beaucoup plus délicate. D'abord l'Allemagne; il était évident qu'elle subordonnerait, — et son importance légitimait pleinement cette prétention, — sa demande d'admission, à l'assurance de posséder immédiatement un siège au Conseil. Or, celui-ci n'avait été, à l'origine, que la réunion des Gouvernements des grandes puissances alliées qui venaient de triompher de l'Allemagne. On pouvait se demander quel serait l'effet sur l'opinion publique de ces nations de l'attribution à leur ex-ennemie d'une place aussi considérable dans l'organisme international.

Il devenait cependant de plus en plus impraticable de vouloir régler sans l'Allemagne les grandes questions, désarmement, statut des minorités, sécurité, qu'il était impossible de laisser plus longtemps en suspens.

Quant à l'Union des Républiques Socialistes Soviétistes les principes dont elle s'inspire lui interdisent de participer aux travaux d'une Assemblée de représentants de pays capitalistes. Dans une lettre adressée au Secrétaire général, peu de temps avant la cinquième Assemblée, le 12 mars 1924, Georges Tchitcherine, commissaire du peuple aux Affaires étrangères, exprimait une fois de plus le point de vue négatif de son gouvernement quant

à la Société des Nations, sous sa forme et sa constitution actuelles.

« Le Gouvernement Soviétique, déclare-t-il, estime qu'il
» une époque comme la nôtre, où les intérêts séparés de
» tous les Etats dominent entièrement leur politique,
» toute tentative de réalisation d'une équité internationale et de protection des peuples faibles contre les forts,
» qui serait fondée sur un organisme international est
» fatalement vouée à l'échec. »

Cette affirmation de principe prouve surabondamment qu'il serait chimérique d'attendre de l'Union des Républiques Socialistes Soviétiques qu'elle viant s'associer aux efforts des autres peuples.

La seconde condition, dont dépend la réussite de toute tentative d'organisation internationale, est l'avènement d'un état d'esprit adéquat. Certes, l'on s'habitue à la Société des Nations, à la réunion, en son conseil, des ministres responsables de ses membres, mais, sauf en ce point de fusion, des cloisons étanches continuent à séparer les nations : chacune d'elles attend beaucoup de la fraternité internationale, tout en entendant ne lui consentir que le minimum de sacrifices. De grands efforts restent à réaliser dans la voie de l'éducation des peuples, mais c'est une tâche qu'il faut poursuivre sans relâche, car c'est à ce prix qu'un ordre nouveau pourra être instauré parmi les hommes.

★★

SECTION V. — *Vote d'une résolution fixant le travail
des Commissions de l'Assemblée.*

Le 6 septembre 1924, après trois jours de débats, le Président, M. Motta, soumettait au vote de l'Assemblée, un projet de résolution que venaient de lui communiquer les délégués français et anglais, projet dont voici le texte :

« L'Assemblée,

» Prenant acte des déclarations des gouvernements
» représentés, y voit avec satisfaction la base d'une
» entente tendant à établir la paix définitive.

» Et décide :

» Afin de concilier les divergences qui demeurent entre
» certains des points de vue exposés et, cette concilia-
» tion une fois opérée, de pouvoir faire convoquer, dans
» les délais les plus rapides possibles, par les soins de la
» Société des Nations, une conférence internationale sur
» les armements. 1° La troisième Commission est char-
» gée d'examiner les documents relatifs à la sécurité et
» à la réduction des armements, notamment les observa-
» tions des gouvernements sur le projet de traité d'assis-
» tance mutuelle, préparé en vertu de la Résolution XIV
» de la troisième Assemblée, et les autres plans préparés
» et présentés au Secrétariat général depuis la publica-
» tion du projet de traité, ainsi que d'examiner les obli-
» gations contenues dans le Pacte de la Société en vue
» des garanties de sécurité qu'un recours à l'arbitrage ou

» à une réduction des armements peuvent nécessiter.

» 2° La première Commission est chargée :

» a) D'étudier, en vue d'amendements éventuels, les articles du Pacte, relatifs au règlement des différends ;

» b) D'examiner dans quelles limites les termes de l'article 36, paragraphe 2 du Statut de la Cour Permanente de Justice Internationale, pourraient être précisés, afin de faciliter l'acceptation de cette clause ;

» En vue de renforcer la solidarité et la sécurité des nations du monde en résolvant par des voies pacifiques tous les différends susceptibles de s'élever entre les Etats. »

Cette résolution fut adoptée à l'unanimité.

Le 1^{er} octobre 1924, les deux Commissions qui s'étaient mises d'accord sur l'adoption d'un texte unique, étaient en mesure de rendre compte à l'Assemblée de la mission qui leur avait été confiée.

Elles lui soumettaient le fruit de leurs travaux sous la forme d'un Protocole pour le règlement pacifique des différends internationaux.

DEUXIÈME PARTIE

LE PROTOCOLE

CHAPITRE I

L'ARBITRAGE OBLIGATOIRE

SECTION I. — *Principes généraux*

Le préambule du Protocole exprime les idées générales concernant le maintien de la paix, la solidarité internationale, le caractère criminel de la guerre d'agression, qui sont la raison d'être de l'acte qu'il présente.

Pratiquement, il indique que le but du Protocole, — conformément à son titre, — est le règlement pacifique des différends entre Etats, sur la base des procédures prévues au Pacte de la Société des Nations. La mise en application de ce système permettra également la réalisation d'un programme de réduction des armements, envisagé dans le sens de l'article 8.

Le point vital du Protocole de Genève est l'arbitrage obligatoire qui vient se juxtaposer au mécanisme de paix contenu dans le Pacte, mécanisme qu'il laisse subsister en l'amendant.

La Société des Nations garde la haute main sur ce nouveau procédé de règlement pacifique ; c'est elle qui l'organise; elle s'entoure simplement du concours des parties.

L'arbitrage obligatoire n'est plus considéré seulement comme une justice du second degré; il doit avant tout chercher à maintenir la paix. Ceci signifie que lorsque dans l'arsenal, — encore bien pauvre, — des lois internationales, les arbitres ne découvriront pas de texte leur permettant de donner une solution juridique au litige, ils devront étendre leur rôle jusqu'à celui d'amiables compositeurs. Cette disposition est conforme à l'institution du nouveau système qui a pour règle de donner une solution pacifique à tout conflit.

Un délégué (1) s'est cependant élevé contre cette interprétation des volontés de l'Assemblée, disant que la paix ne peut reposer que sur la justice, et qu'il est impossible de donner à l'une de ces deux idées la préséance sur l'autre; elles sont en étroite connexion, et il peut être dangereux, au moment où l'on s'efforce de gagner les esprits à la cause de la justice internationale, de laisser supposer que celle-ci puisse être assez insuffisante pour devoir céder le pas à l'opportunité. En vertu de ce prin-

(1) Le comte Apponyi, représentant de la Hongrie. (Discussion du rapport au sein de la première Commission.)

cipe qu'il doit avant tout assurer la paix, l'arbitrage obligatoire pourrait devenir une grande source d'injustices, particulièrement à l'encontre des petites nations, dont les justes prétentions s'élevant contre de grands Etats seraient sacrifiées au maintien de la paix.

Ces observations sont exactes, considérées du point de vue de la justice idéale. Mais il ne faut pas perdre de vue que si celle-ci demeure un but à atteindre, les hommes ont besoin dans leur vie quotidienne d'une réalité plus tangible qui s'appelle la paix. Le comte Apponyi montrait que les droits des petites nations pourront parfois être méconnus par des arbitres dont la consigne sera : sauvegarder la paix. Mais ces mêmes petits peuples n'auraient-ils pas plus à souffrir, leurs droits seraient-ils mieux respectés, s'ils devaient s'en remettre aux armes du soin de les faire valoir ?

Le système que l'on crée est œuvre de réalisateurs; il est fort, cohérent. Tout Etat que l'insuffisant développement de sa moralité ferait passer outre à ses engagements, sera contraint à les respecter par les autres membres de l'organisation internationale, sous la direction du Conseil de la Société des Nations.

★★

SECTION II. — *Valeur des règles du Protocole.*

Le Protocole, lors de sa mise en application, rendra encore plus complexe le jeu des rapports entre Etats.

Il deviendra une ligne de conduite effective pour ses signataires, envers lesquels les organes de la Société des

Nations fonctionneront comme ce document le leur prescrit.

Quelle va être la règle applicable dans les relations des puissances signataires du Protocole, membres de la Société des Nations, avec les autres membres de la Société des Nations non signataires du Protocole ?

Ce ne pourra être que le Pacte; les Etats qui y ont souscrit entendaient n'être liés que par les dispositions qu'il contenait ; il est impossible de leur en imposer d'autres.

En admettant même que le Protocole ne reçoive qu'un nombre restreint d'adhésions, cette situation ne saurait se prolonger, celui-ci, — tout au moins ceux de ses articles s'y rapportant, — devant être introduit dans le Pacte, par voie d'amendement.

Les signataires du Protocole s'engagent à faire tous leurs efforts pour la mise en mouvement de la procédure de révision prévue à l'article 26 du Pacte.

Même à ce moment-là, le Protocole continuera à régir, seul, les rapports de ses adhérents, membres de la Société des Nations, avec ceux étrangers à celle-ci, comme aussi toute la vie politique internationale de ses signataires, tous étrangers à la Société des Nations.

A mesure que se réaliseront les tendances à l'universalité de la Société des Nations, disparaîtront ces situations spéciales, dont la complexité peut être une source de conflits.

SECTION III. — *Mise hors la loi de la guerre d'agression.*

Le Pacte établissait la distinction entre les guerres justes, qu'il tolérait, et les guerres injustes, qu'il réprimait.

Le Protocole maintient la même distinction, mais en lui donnant une toute autre portée.

Seront dorénavant criminelles et punissables, toutes les guerres offensives; il n'y a plus place pour elles dans la vie internationale. Aucune considération ne peut permettre d'y avoir recours; la cause qui en un autre temps aurait pu les déterminer, doit être soumise à la Société des Nations, chargée de lui donner une issue pacifique.

Seront seules permises, ou même autorisées, les guerres défensives, c'est-à-dire celles qui seront entreprises pour la légitime défense de soi-même ou des autres, et celles que la Société des Nations décidera pour porter secours à un de ses membres attaqué, celles enfin que permettront le Conseil ou l'Assemblée, afin qu'un Etat puisse obtenir le bénéfice d'une décision rendue en sa faveur.

Ainsi donc, le Protocole condamne toute guerre offensive; cependant cette prohibition atteint seulement celle que l'un de ses signataires serait tenté de poursuivre contre un autre signataire, ou contre un Etat y assimilé par son acceptation de toutes les obligations que comporte le Protocole.

La guerre offensive n'est pas un crime en elle-même. Elle ne le devient qu'en considération de l'Etat attaqué; cette constatation affaiblit sensiblement, semble-t-il, la

condamnation de principe portée dans le préambule. Il est vrai que le Pacte interdisait déjà toute guerre d'agression, les signataires du Protocole, membres de la Société des Nations, n'auront donc pas toute liberté pour attaquer les Etats restés à l'écart des grandes conventions conclues depuis 1919.

Quoi qu'il en soit, cette disposition a été introduite parce que l'on a estimé que dans une question aussi grave, il était indispensable qu'il y eût réciprocité entre les parties.

D'après l'article 15 du Pacte, lorsque le Conseil n'est pas unanime, les membres de la Société des Nations se réservent le droit d'agir ainsi qu'ils le jugeront nécessaire. En renonçant à cette faculté, en acceptant de se soumettre à l'arbitrage, ils entendent qu'un semblable engagement ne soit pas unilatéral.

La guerre défensive est permise ou même autorisée. La guerre reste donc possible ? Que signifient alors toutes les déclarations que firent à la tribune de l'Assemblée tant de délégués proclamant qu'on allait la bannir !

Certes, nous l'avons vu, des actes de force sont nécessaires pour assurer le triomphe du droit ou la résistance au mal, mais pourquoi leur prêter un caractère qu'ils n'ont pas, en les appelant du nom maudit ? Pourquoi affirmer : la guerre est interdite, si ailleurs elle est déclarée licite dans certains cas. Et cela dans un acte destiné à frapper l'esprit des foules. Ne craint-on pas qu'elles ne s'y reconnaissent plus ?

Cette objection avait été faite lors de la discussion du texte, et si elle n'a pas paru déterminante, c'est que l'on

a estimé qu'il était plus loyal d'avouer que dans certains cas la guerre reste un mal nécessaire.

L'expression « recours à la force » avait été proposée; elle fut écartée comme pleine d'équivoques et comme ne marquant pas assez la valeur des moyens dont dispose la communauté des nations pour imposer le respect du droit.

Les guerres permises sont de deux sortes :

1° Les guerres offensives-défensives ; nous avons suffisamment montré leur rôle, nous n'y reviendrons pas.

2° Les guerres défensives proprement dites, sur lesquelles une remarque reste à faire. Ce n'est pas seulement une faculté, mais un devoir pour l'Etat attaqué de se défendre, en attendant l'arrivée des secours envoyés par la Société des Nations. Il doit faire usage de tous les moyens dont il dispose pour dégager son territoire de l'intrusion ennemie.

Une dernière question se pose : celle de savoir si le nouveau caractère juridique de la guerre va être sans influence sur les lois et coutumes qui la régissent. La guerre ne sera plus un duel, mettant aux prises deux adversaires égaux par la qualité et la loyauté. Elle ne sera plus qu'un acte de police, la punition d'un Etat criminel par un groupe de puissances, représentant de la force publique internationale.

Pour se rendre compte de la valeur de cette objection, il faut se demander quel est le but des lois de la guerre, si elles visent l'Etat, entité, ou au contraire la protection des individus qui le composent, paisibles travailleurs

transformés en soldats, femmes, vieillards, enfants. Croit-on que ces individus puissent être considérés comme responsables d'une guerre, et méritent un châtiment sans pitié ? Sans doute, la force de l'opinion publique est très grande dans un pays, mais ce n'est pas une puissance spontanée, surgie des cerveaux de l'ensemble de ceux dont les idées la constituent, c'est quelque chose de provoqué, de jailli, peut-on même dire parfois, sous l'effet de pressions trop accusées sur la corde sensible des individus, ou c'est simplement le fruit de la réunion d'une foule où il n'existe plus qu'une âme collective, où chacun s'enivre des possibilités de la masse qu'il fait siennes.

La Société des Nations manquerait à son but principal si, au lieu de chercher à leur donner toujours plus d'étendue, elle rejetait de ses principes les quelques misérables règles sur lesquelles, après bien des siècles, peut enfin compter l'Humanité.

★★

SECTION IV. — *Compétence obligatoire de la Cour permanente de Justice internationale*

Le Protocole de Genève bannit la guerre comme moyen de règlement des conflits internationaux. Un tel principe n'est applicable que si tous les différends peuvent être résolus d'une manière pacifique.

Il importait de chercher d'abord si l'on ne pourrait étendre la compétence obligatoire de la Cour de Justice permanente internationale. Les sentences de ce haut tribunal sont de celles qui sont destinées à être accueillies

avec le moins de mauvaise grâce par la partie condamnée ou déboutée, car la nature des règles qu'il applique, l'indépendance de ses membres, mettent son impartialité au-dessus de tout soupçon.

D'après son statut, la Cour a une compétence seulement facultative; aux termes de son article 36, paragraphe 2, il est cependant loisible aux Etats de l'accepter comme obligatoire pour un certain nombre de conflits, que leur nature juridique rend particulièrement susceptibles d'une solution judiciaire, et que l'article 13 du Pacte classait en quatre catégories.

Etaient déclarés tels, les différends relatifs « à l'inter-
» prétation d'un traité, à tout point de droit internatio-
» nal, à la réalité de tout fait qui, s'il était établi, consti-
» tuerait la rupture d'un engagement international, ou à
» l'étendue ou à la nature de la réparation due pour une
» telle rupture ».

Un protocole spécial, destiné à recevoir la signature des Etats, était joint au statut.

L'adhésion de ceux-ci pouvait être pure et simple ou conditionnelle. Dans le premier cas, elle valait à l'égard de tout Etat, qu'il ait accepté ou non la compétence obligatoire de la Cour, telle que la prévoit l'article 36, paragraphe 2. Dans le deuxième cas, elle n'avait à s'appliquer que dans l'hypothèse d'un différend avec un autre signataire. Les Etats étaient libres de ne prévoir la condition de réciprocité que pour certains autres, ou de limiter l'effet de leur adhésion à un certain délai.

Les puissances n'avaient répondu qu'avec, fort peu d'empressement à l'invitation qui leur était adressée.

L'abstention dont elles firent preuve tenait à deux causes principales : l'incertitude sur l'étendue, l'importance et le fonds même des réserves, qu'il leur était possible de stipuler en apposant leur signature sur le Protocole spécial, en second lieu, leur ignorance concernant les principes juridiques auxquels il serait fait appel.

L'article 38 du Statut de la Cour déclare qu'elle appliquera :

« 1° Les Conventions internationales, soit générales,
» soit spéciales, établissant des règles expressément
» reconnues par le Droit International ;

» 2° La coutume internationale comme preuve d'une
» pratique générale acceptée comme étant le Droit ;

» 3° Les principes généraux de droit reconnus par les
» nations civilisées ;

» 4° Sous réserve de la disposition de l'article 59, la
» doctrine des publicistes et les décisions judiciaires les
» plus qualifiées comme moyens auxiliaires de détermination des règles du droit. »

Un grand nombre de problèmes ne sont prévus par aucune loi, et on ne trouve à leur sujet aucune coutume vraiment universelle.

Il y a sur ces matières deux écoles : l'école anglo-saxonne et l'école continentale. On ne peut prévoir laquelle de ces deux opinions sera adoptée par la Cour. L'exemple le plus typique de cette dualité de solutions possibles est fourni par les conflits qui naissent de la vie maritime, en général, et spécialement, de la guerre navale.

La Grande-Bretagne, pour qui la décision à intervenir était d'une importance capitale, indiquait que la possibilité de régler le litige d'une manière autre que celle que prévoyaient ses principes coutumiers lui interdisait de le soumettre à la Cour.

C'est pour supprimer ces obstacles que la Résolution de l'Assemblée du 6 septembre 1924 chargea la première Commission de préciser les termes de l'article 36, alinéa 2.

L'étude de cet article la conduisit à déclarer que toutes les réserves, quelles que soient leur nature et leur étendue, sont compatibles avec lui. La Cour reste cependant juge de sa propre compétence.

L'adhésion peut être limitée à une seule catégorie de litiges, et même seulement à certains de ceux qu'elle comprend. Elle ne saurait également priver ses auteurs du droit de conclure des conventions avec d'autres Etats sur l'arbitrage et le règlement juridique de certaines questions. Ce n'est d'ailleurs là qu'une disposition de droit commun.

Envisageons une autre hypothèse : celle d'une puissance qui n'a stipulé aucune réserve. Elle entend cependant ne devoir être citée devant la Cour qu'après que le Conseil aura tenté l'effort conciliateur que lui prescrit l'article 15, paragraphes 1 à 3. Le peut-elle ? Rien ne s'oppose à cette prétention.

Enfin, dans les conventions particulières qu'il leur sera toujours licite de conclure, les Etats ayant souscrit à l'article 36, paragraphe 2, pourront prévoir d'autres modes de règlement pratique, qu'une solution judiciaire.

On peut se demander si la compétence obligatoire de la Cour ne risque pas de disparaître sous un tel jeu de réserves. Il est exact que les Etats pourraient lui enlever tout domaine d'action, mais on ne voit pas quel intérêt ils pourraient avoir à le faire. Il faut espérer que les gouvernements n'apporteront que les limites strictement nécessaires à l'étendue de leur engagement.

Celui-ci devient obligatoire, quelle que soit sa valeur.

Les Etats, signataires du Protocole de Genève, devront adhérer au Protocole spécial, ouvert le 16 décembre 1920, dans le mois qui suivra la mise en vigueur du premier de ces deux actes.

Le Protocole de Genève n'entraîne donc pas par lui-même la compétence obligatoire de la Cour, — article 36, paragraphe 2, — mais il prescrit sa reconnaissance. Cette disposition a été insérée dans le but de permettre des réserves qui peuvent être introduites dans un acte spécial, alors qu'elles ne pourraient figurer dans un texte général.

Cette adhésion obligatoire laisse évidemment subsister l'autre, facultative, qui pourra se produire avant la date fixée.

Il faut, en dernier lieu, prévoir le cas où, conformément aux règles du Protocole, des Etats auront souscrit à la clause de l'art. 36, paragraphe 2. Continueront-ils à être liés, si l'acte de la cinquième Assemblée se trouve frappé de caducité, comme cela est possible d'après son article 21 ?

Le seul moyen pour eux d'éviter cette conséquence,

est de limiter leur adhésion à la durée du Protocole, restriction permise comme nous l'avons vu. A défaut, leur adhésion vaudra par elle-même, sans référence, au document qui l'a provoquée.

SECTION V. — *Renforcement des procédures pacifiques*

Entre la voie nette du règlement judiciaire — parce que les seuls principes de droit commandent son tracé, — et celle plus tortueuse de l'action conciliatrice du Conseil, — pavée d'opportunité, — s'ouvre devant les parties le chemin de l'arbitrage, plus attrayant que la première, dont il n'affecte pas les allures rigides, plus sûr que la seconde, dont il possède l'élasticité, et sur laquelle il a l'avantage d'être jalonné de repères.

Ce caractère souple, mais consistant, fait de l'arbitrage le moyen type de règlement des conflits internationaux. Le Pacte l'indiquait, le Protocole en fait la pile maîtresse du pont qu'il jette entre les nations. L'ouvrage que l'on avait édifié en 1919 n'était pas assez solide ; il risquait d'être emporté si le courant en faveur de la guerre devenait trop violent. La cinquième Assemblée ne le démolit pas ; elle lui ajoute simplement quelques arches.

En vertu de l'article 15 du Pacte, paragraphe 1 et suivants, lorsque deux Etats en désaccord n'ont pas soumis leur différend à la Cour Permanente, le cas étant étranger à sa compétence, ou à un tribunal d'arbitres, comme les y invitaient les articles 12 et 13, ils devront s'en

remettre à la sagesse du Conseil qui s'efforcera de les concilier. S'il y parvient, il publiera, dans la mesure qui lui paraîtra souhaitable, un exposé des faits de la cause et des solutions qu'il a recommandées.

La procédure ne comporte jusqu'ici aucune lacune ; tout conflit aura reçu un règlement judiciaire, arbitral ou politique.

Dans l'accomplissement de sa mission médiatrice, le Conseil n'est lié par aucune règle, l'emploi de tous les moyens lui permettant d'aboutir lui est possible. Il peut s'entourer de toutes les personnalités dont la compétence en telle matière pourrait lui être une aide précieuse ; il lui est loisible de créer des Comités d'enquête, de faire appel à des experts, ou encore de faire examiner certains éléments de la cause par des techniciens. Il peut même, sur la demande des parties, abandonner toute l'affaire à un Comité de conciliation, émané de lui-même.

D'une manière générale, il serait souhaitable, dans l'intérêt du développement des recours portés devant lui, que le Conseil rédigeât un code de sa procédure à l'usage des Etats, membres de la Société des Nations.

La saisine du Conseil n'empêche pas les parties de lui enlever à tout moment leur différend pour le soumettre à un autre mode de règlement, ou encore pour le faire disparaître, en signant directement un compromis.

Si le Conseil échoue dans ses efforts conciliateurs, l'article 15 lui enjoint de faire connaître, par un rapport, les solutions que lui semble comporter le conflit et dont il recommande l'adoption aux parties. Il peut y avoir

unité de vues dans le Conseil ; ce sera très rare, d'autant plus que, dans ce cas, l'essai médiateur aurait sans doute abouti. Cette unanimité n'est pas sans effet, quant à la liberté d'action des membres de la Société des Nations ; elle s'oppose à ce qu'ils puissent recourir à la guerre contre l'Etat qui se conformerait aux conclusions du rapport. Au contraire, dans l'hypothèse où ces conclusions n'ont obtenu qu'une simple majorité, la Société des Nations s'efface, et la guerre qu'entreprendraient alors les Etats signataires du Covenant, serait une guerre légale.

C'est à cette défaillance des procédures pacifiques que le Protocole de Genève vient remédier.

Dès que le Conseil se sera rendu compte qu'il n'y a pas d'issue dans le sens de la conciliation, il engagera les parties à revenir en arrière et à s'adresser à la Cour Permanente ou à un tribunal arbitral. Il emploiera toute son influence à leur montrer les avantages qu'elles en pourront retirer.

Si les parties se laissent convaincre, l'article 13 du Pacte s'appliquera comme il l'aurait fait si, dès le début, elles s'étaient rangées sous sa loi.

Dans le cas contraire, il se peut que toutes deux ne soient pas également obstinées dans leur attitude intransigeante, et que l'une d'elles demande que soit formé un Comité d'arbitres. L'arbitrage est alors obligatoire ; la partie récalcitrante ne peut s'y soustraire.

Les deux adversaires doivent se mettre d'accord quant au choix des arbitres qui constitueront le Comité.

Quel sera le nombre des juges ? Qui seront-ils ? Dans

la recherche de la solution à donner à ces deux questions, aucune prescription n'est imposée aux parties. L'entente que l'on espère voir s'établir entre elles a paru meilleure qu'une réglementation, dont l'observation aurait pu provoquer des retards dans la formation du Comité ou la rendre plus délicate.

Leur liberté n'est pas plus entravée dans la détermination des pouvoirs dont jouiront les arbitres. Elles peuvent en faire des juges dont la décision ne sera que de droit strict, ou, au contraire, leur permettre de ne s'inspirer que des circonstances, de se prononcer seulement en équité, leur conférer la qualité d'amiables compositeurs.

Lorsqu'un point de droit est soulevé devant eux, les arbitres ainsi désignés ne possèdent peut-être pas toute la compétence nécessaire pour le trancher. C'est pourquoi l'article 4, paragraphe 3, leur prescrit d'avoir recours à la Cour Permanente de Justice internationale par le truchement du Conseil ; celle-ci émettra un avis.

Cette intervention de la Cour ne va pas sans créer un certain nombre de difficultés dont les deux principales concernent, sa composition lors de la discussion de la question portée devant elle, la valeur pratique, quant à la sentence finale rendue par les arbitres, de l'opinion qu'elle donnera.

La question de la composition de la Cour se pose de la manière suivante : elle a parmi ses membres un représentant de l'un des plaideurs, un siège va-t-il être mis à la disposition de l'autre, comme cela aurait lieu s'il s'agissait d'une affaire contentieuse ? Il peut arriver éga-

lement que ni l'un ni l'autre n'ait de juge national. On peut penser que, dans ces deux hypothèses, il serait souhaitable d'adjoindre un ou plusieurs juges nationaux à la composition ordinaire de la Cour. Ce serait d'ailleurs conforme à l'esprit de son statut. L'article 31 prévoit cette modification lorsque la Cour est saisie directement d'un procès ; ici, sans doute, elle ne se prononce que par avis interprétatifs, mais il est très probable que ceux-ci auront une grosse influence sur la décision définitive, et il peut être fâcheux que les deux parties et surtout seulement l'une d'entre elles, n'aient pu être admises à participer à ses délibérations. La solution est à chercher dans ce sens plutôt que dans la non participation aux débats de certains juges, possibilité que prévoit l'article 24. Il y aurait également intérêt à se préoccuper de la question de savoir si la procédure consultative peut comporter la récusation des juges.

Il est beaucoup plus délicat de se prononcer sur la force théorique des avis de la Cour. En faveur du caractère obligatoire qu'on aimerait à leur voir revêtir, on peut faire valoir tout d'abord qu'il semble impossible d'exposer la plus haute juridiction du monde à un désaveu de la part d'un Comité d'arbitres, qui, dans sa sentence, pourrait ne tenir aucun compte de l'appréciation émise. Cet argument serait sans réplique, si les questions soumises aux arbitres étaient uniquement d'ordre juridique, mais elles sont, au contraire, toujours complexes, mêlées de considérations politiques, devant lesquelles les arbitres auront peut-être à faire fléchir le droit.

Pour éviter cette objection, on avait proposé, lors des

travaux préparatoires, que les arbitres ne fussent liés qu'au point de vue strictement juridique. Mais là encore, le problème n'est pas simple, hormis le cas où il s'agit de l'interprétation d'un texte, d'un traité, par exemple (1).

Il y a généralement plusieurs points de droit interdépendants. La solution que recevra l'un n'est pas suffisante, elle doit être combinée avec celles qui interviendront sur les autres. Aucune ne pourra demeurer dans son intégralité.

La discussion sur ce sujet est beaucoup plus théorique que pratique. On peut difficilement admettre, en effet, qu'un Comité d'arbitres se mette en contradiction ouverte avec l'opinion de la Cour de Justice permanente, ce qui n'aboutirait qu'à jeter le plus grand discrédit sur la sentence qu'il rendrait. D'autre part, si les arbitres étaient tenus de se conformer aux avis de la Cour, il ne leur serait plus possible de remplir le rôle d'amiabiles compositeurs qui a pu leur être attribué par les parties.

Nous venons de supposer le cas le plus favorable, celui où l'Etat qui accepte l'arbitrage et celui qu'il y contraint ont pu s'entendre sur la rédaction d'un compromis.

Lorsqu'il n'en sera pas ainsi, le Conseil viendra suppléer à leur carente. Il réglera tous les points demeurés en suspens, sauf cependant la position de la question, qui doit ressortir des conclusions des parties. Si l'une d'elles fait défaut, les arbitres adjugeront les prétentions

(1) Etant également réservé le cas prévu à l'article 5 du Protocole.

de l'autre, en veillant toutefois à ce qu'elles soient conformes à l'équité. En cas de défaut d'entente des plaideurs, il a paru impossible de laisser cette détermination au Conseil, car le point de vue de l'une des parties aurait pu être sacrifié à celui de l'autre.

Dans l'accomplissement de son rôle supplétif, le Conseil est astreint à l'observation de certaines règles destinées à le mettre au-dessus de tout soupçon de partialité. Il devra toujours consulter les parties.

C'est ainsi que dans le choix des arbitres, il devra tenir compte des désignations déjà faites par elles, et pour les autres, s'inspirer de leurs convenances. En second lieu, le cercle dans lequel il devra se mouvoir est limité ; il ne peut s'adresser qu'à « des personnes qui, par leur nationalité, leur caractère et leur expérience, lui paraissent donner les plus hautes garanties de compétence » et d'impartialité (1) ».

On s'était demandé s'il ne conviendrait pas de laisser à la Cour Permanente le soin de pourvoir à la constitution du Comité d'arbitres, au moins lorsque le Conseil n'a pu réunir qu'une majorité à ce sujet.

Cette proposition avait été écartée, car le rôle des arbitres n'étant pas seulement celui de juger, une Cour de Justice n'était pas qualifiée pour les nommer. D'autre part, il serait très difficile d'élaborer un règlement prévoyant tous les cas susceptibles de se présenter. Enfin, la Cour ne siégeant pas en permanence, sa convocation aurait pu entraîner des lenteurs regrettables.

(1) Article 4, § 1.

Nous avons maintenant terminé l'étude des hypothèses où les procédures de règlement pacifique ont lieu avec le concours des Etats en litige. Le Pacte de la Société des Nations n'en prévoyait pas d'autres ; il présumait qu'avec elles, s'arrêtait le rôle de la Haute Assemblée, qui devait se mettre en dehors du conflit.

Le Protocole de Genève interprète à l'inverse les intentions des parties. Il considère que le refus qu'elles ont opposé aux instances du Conseil en faveur de l'arbitrage, signifie abandon total de l'affaire entre les mains de celui-ci qui doit alors la résoudre définitivement. Ses membres seront appelés à se prononcer sur un rapport rédigé à cet effet.

Si celui-ci emporte leur approbation unanime, il vaut comme la sentence arbitrale qu'il remplace, il comporte donc le caractère obligatoire.

Dans le calcul de l'unanimité ne sont pas comprises les voix des représentants des parties au différend ; ce n'est là, d'ailleurs, qu'un rappel d'une règle déjà contenue dans le Pacte (1), et insérée, d'une manière générale, dans l'article 18 du Protocole.

Le rapport unanime du Conseil a donc une toute autre portée que celle qu'il avait auparavant ; mais la principale réforme opérée par le Protocole a lieu lorsque le rapport ne réunit qu'une simple majorité. Alors intervient ce qu'on a appelé « l'Arbitrage du second degré », par opposition à celui que le Conseil organise d'accord

(1) Article 15.

avec les parties. Celles-ci n'interviennent à aucun moment. Dans la constitution du Comité d'arbitres, dans la solution de toutes les questions que celle-ci entraîne, le Conseil n'est pas tenu de les consulter ; c'est une simple faculté pour lui. Seules, subsistent les règles lui indiquant les garanties que doivent présenter les membres du Comité d'arbitres.

En résumé, dessaisissement complet des Etats en litige, suppression d'une cause de guerre légale, par la certitude d'une solution pacifique du conflit.

Ainsi fortement organisé théoriquement, le système du Protocole est aussi vigoureusement armé contre ceux qui, malgré l'engagement qu'ils prennent en y adhérant, tenteraient de se dérober aux solutions intervenues, solutions judiciaires, arbitrales ou politiques.

Si sa confiance dans la bonne foi de ses signataires se trouve trahie, il invite le Conseil à user de tous les moyens moraux dont il dispose, pour que le défaillant ne persiste pas dans son attitude. Si ses efforts n'aboutissent pas, les mesures que le Conseil prendra pour assurer le respect du droit différeront, selon que l'Etat récalcitrant opposera une résistance passive, se bornant à ne pas se soumettre aux prescriptions le concernant, ou qu'au contraire, il s'insurgera, les armes à la main, et prétendra faire usage du droit de guerre auquel il avait renoncé.

Dans le premier cas, le Protocole reprend la règle inscrite à l'article 13 du Pacte, aux termes duquel le Conseil proposera les mesures propres à assurer l'effet de la décision rendue. Il s'agit seulement de moyens de pres-

sion économique et financière, dont l'efficacité sera sans doute suffisante pour amener l'Etat insoumis à composition.

Ces mesures ne sont pas sans analogie avec le système des astreintes, dont les tribunaux civils font un usage chaque jour plus fréquent. En somme, tout comme des débiteurs peu pressés, les Etats qui laissent sans suite les injonctions du Conseil, se voient infliger des amendes, à tant par jour de retard, dans l'exécution de leurs obligations. Les résultats qu'a produits ce procédé dans les rapports entre particuliers ne sont plus à démontrer ; on peut espérer qu'ils se révéleront tout aussi appréciables dans la vie internationale.

On ne fait donc usage que de la contrainte morale. Cependant, avec l'autorisation du Conseil, l'Etat, au profit duquel a été rendue la décision, pourrait user de la force pour en obtenir le respect.

Dans le second cas, lorsque l'Etat fautif, au lieu de prétendre ignorer la condamnation qui l'atteint, prend les armes, la communauté des nations modèlera son attitude sur la sienne. Elle pourra appliquer à cet Etat qui, par son geste violent, a commis le crime d'agression, les sanctions coercitives que prévoit l'article 16 du Pacte. Nous verrons dans le chapitre suivant comment doit être interprété cet article, en rapport avec les autres dispositions du Protocole.

Le nouveau système est constitué en vue du maintien de la paix par la recherche d'une solution pacifique à donner à tout litige international. Il eut été incomplet, s'il n'avait prévu que l'on pourrait être tenté de le détour-

ner de son but pour le mettre au service de la mauvaise foi, voulant l'utiliser pour remettre en question des situations définitives.

Ainsi ne rentrent pas dans le cadre qu'il dessine : les différends au sujet desquels sera déjà intervenue une recommandation unanime du Conseil, acceptée par l'une des parties intéressées. Si cette condition fait défaut, l'exception ne joue pas. Ce serait en effet laisser un cas de guerre légale, l'article 12 du Pacte permettant aux parties de recourir aux armes après l'expiration d'un délai de trois mois suivant la date d'une recommandation unanime du Conseil, restée sans effet.

Cette exception a été introduite (1) parce qu'il importe qu'un Etat, en faveur duquel s'est prononcé l'organe exécutif de la Société des Nations, ne puisse voir à nouveau discuter son titre, ce qui ne manquerait pas de jeter le discrédit sur la décision qui le lui aurait conféré.

Dans le cas où de réelles difficultés naîtraient à l'occasion de l'exécution de ces recommandations, c'est au Conseil lui-même, et non un tribunal d'arbitres, que devrait être adressé le recours.

Une seconde exception se rapporte à l'hypothèse suivante :

Le Conseil ou l'Assemblée ont chargé un ou plusieurs membres de la Société des Nations de réduire par la force un Etat coupable d'un crime contre la communauté internationale. Celui-ci pourrait être tenté de prétendre

(1) Article, § 5°.

soumettre à l'arbitrage obligatoire les mesures prises contre lui.

Il fallait donc éviter une pareille possibilité venant entraver la liberté de la répression ; aussi l'article 4, paragraphe 7, indique-t-il expressément cette exception.

Enfin, le système ne s'applique pas, chaque fois qu'une procédure spéciale a été prévue pour telle ou telle catégorie de différends.

L'article 19 du Pacte, par exemple, donne à l'Assemblée, seule, compétence pour amener les nations intéressées à s'entendre, afin de réviser un traité dont l'application est une cause de troubles dans la vie internationale. Ce pouvoir de l'Assemblée ne reçoit aucune modification.

Sont également en dehors du domaine d'action du Protocole les différends relatifs à l'intégrité territoriale actuelle des Etats signataires.

Toutes ces hypothèses constituent des fins de non recevoir ; l'organe, — Cour, Comité arbitral, Conseil, — devant lequel des conflits de cette nature seraient portés, devra les rejeter « in limine litis », avec la mention : irrecevables.

SECTION VI. — *Les fonctions de l'Assemblée dans le nouveau système.*

D'après les paragraphes 9 et 10 de l'article 15 du Pacte, le Conseil, dans tous les cas mentionnés par cet article, peut porter le différend devant l'Assemblée. Il en est de

même, lorsque l'une des parties le demande ; toutefois, pour être prise en considération, la requête devra être présentée dans les quatorze jours suivant celui où le Conseil a été saisi. La recommandation, en faveur de laquelle se prononcera l'Assemblée, aura la même valeur que celle qui émanerait du Conseil, décidant à l'unanimité, si elle obtient l'approbation de tous les membres du Conseil (1) et de la majorité des autres membres de la Société des Nations.

Etant donnée la répercussion que cette intervention de l'Assemblée a sur l'opinion publique, il importait de la faire figurer parmi les pièces du nouveau mécanisme. La difficulté était de lui donner un caractère pratique. La force obligatoire n'est, en effet, conférée dans le Protocole à la décision unanime du Conseil, qu'après toute une série de procédures, dont l'échec est interprété comme une acceptation tacite de l'arbitrage. Le même système peut-il être appliqué à l'Assemblée ?

Pour sortir de cette impasse, on s'est inspiré du principe bien connu : délibérer est le fait de plusieurs, agir est le fait d'un seul. Autrement dit, l'Assemblée remplira le même rôle que le Conseil dans tous les actes qui doivent se succéder en vertu de l'article 4. Le Conseil ne lui sera substitué que lorsqu'il s'agira de mesures d'exécution, organisation de l'arbitrage, recours à la Cour Permanente, que l'Assemblée ne pourrait prendre qu'avec d'énormes retards, en admettant même qu'elle en eût la possibilité. Outre qu'elle est composée d'un nombre con-

(1) A l'exclusion des représentants des Parties.

sidérable de représentants, elle ne siège, en effet, qu'un mois par an. La procédure arbitrale exige d'être suivie avec le plus grand soin. L'Assemblée devrait donc nommer une Commission qui offrirait sensiblement moins de garanties de bon fonctionnement que le Conseil, en rapports constants avec les Etats et possédant la pleine expérience de la vie internationale.

Ces pouvoirs, maintenus à l'Assemblée, ne vicient en rien la marche du nouveau système, telle que nous l'avons relaté précédemment.

Si l'Assemblée échoue dans sa tentative médiatrice, le Conseil procédera à l'arbitrage du premier degré.

Si aucune partie ne demande l'arbitrage, l'Assemblée devra s'efforcer de trouver elle-même une solution au litige ; celle-ci jouira de la même valeur qu'une sentence arbitrale, si elle réunit la majorité requise à l'article 15, paragraphe 10, du Pacte. Dans le cas contraire, le Conseil organisera l'arbitrage du second degré. Le recours à l'Assemblée ne constitue donc qu'un rouage de plus, dont l'agencement ne comporte aucune fissure.

★★

SECTION VII. — *Compétence exclusive des Etats.*

Lorsque nous avons rémunéré les questions qui, par leur nature, restaient en dehors du domaine d'application du Protocole, nous avons omis volontairement l'une des plus importantes, — qui fait d'ailleurs l'objet de l'article 5, — nous réservant de lui consacrer une minutieuse étude. Il s'agit du cas où un différend, que, dans son état actuel, le

droit international laisse à la compétence exclusive des parties, est porté devant un organe de la Société des Nations. Lorsque le Conseil avait reconnu le bien-fondé de la prétention élevée devant lui à ce sujet, il était tenu par l'article 15, paragraphe 8 du Pacte, de se dessaisir purement et simplement de l'affaire, évitant de recommander aucune solution.

C'était là une très grave lacune dans le jeu des procédures pacifiques : quelle allait être l'attitude du Protocole à son égard ? Lui était-il possible de la combler ?

A aucun moment, on ne songea à étendre la compétence des organismes de la Société des Nations jusqu'à leur permettre de connaître de questions de droit intérieur des Etats signataires. Une pareille disposition aurait soulevé contre la Société des Nations l'opinion publique de tous les pays, se refusant à admettre une immixtion étrangère dans une matière que seuls peuvent apprécier ceux à qui elle s'applique, et dont elle constitue la charte de vie.

On chercha au contraire à entourer de garanties cette « règle tutélaire de la souveraineté des Etats ». Lorsqu'un différend surgit et qu'un Etat prétend qu'il ressortit de son droit intérieur, l'attitude du Conseil demeure inchangée, il constate et se déclare incompétent.

Si ce sont des arbitres qui ont à se prononcer, le Protocole ajoute à l'obligation générale qu'il leur fait, d'avoir recours à l'opinion de la Cour Permanente sur les points de droit contestés. L'interprétation de la Cour sera obligatoire pour eux. Quelle soit affirmative, elle sera toute leur sentence, négative, ils se borneront à en tirer les conséquences logiques.

Nous sommes en face d'une question de compétence, qui doit être résolue avant que le fond de l'affaire puisse être examiné.

La force particulière dont est pourvu, dans ce cas, l'avis de la Cour, montre à nouveau l'intérêt qu'auraient l'adjonction de juges nationaux et la possibilité de récusation des juges, lorsque le Haut Tribunal siège en matière consultative.

Il n'y a donc place pour aucune décision sur le fond, de la part de l'un des organes de la Société des Nations, lorsqu'on se trouve en face d'un litige relevant du domaine de la compétence exclusive des Etats. Mais si elle ne peut intervenir avec ce caractère souverain, peut-on admettre que la Société des Nations demeure impassible devant une question peut-être très irritante pour la paix du monde ! Certains Etats peuvent n'être conduits dans les changements qu'ils apportent à leur législation que par le désir de frapper d'autres Etats, dont les sujets, le commerce pourront être très atteints par ces modifications. Il semble qu'il se produit l'un de ces cas d'abus de droit que certaines législations sont déjà venues réprimer, lorsqu'ils s'élèvent entre particuliers. La vie moderne n'est faite que d'interdépendance entre les nations. Certaines puissances font un emploi inadmissible de leur situation privilégiée, lorsque celle-ci devient l'occasion et la source de mesures vexatoires, parce que différentielles, dirigées contre d'autres peuples.

C'est le point de vue qu'exposait la délégation japonaise, lorsque la Commission eut à se prononcer sur l'introduction dans le Protocole de la disposition de l'article 15,

paragraphe 8 du Pacte : « La Société des Nations dont » la mission est de maintenir la paix et la bonne entente » entre les nations, disait M. Adatci, ne remplirait pas sa » tâche constitutionnelle, si l'on laissait subsister cette » lacune ». Il proposait de rappeler à la fin du texte établissant cette exception au système du Protocole, que c'est un devoir pour le Conseil de veiller à ce que la paix ne soit entourée d'aucune menace. Il estimait qu'il devait y avoir une corrélation directe entre les deux dispositions. Cette considération l'empêcha d'accepter la suggestion de Sir Cecil Hurst, représentant de l'Empire britannique, tendant à donner à la proposition japonaise le caractère d'un principe général qui dominerait tout le Protocole.

La question étant d'autant plus grave que l'Etat qui, passant outre à la fin de non-recevoir prononcée, prendrait les armes contre son adversaire, serait présumé agresseur, et s'attirerait les sanctions que ce crime entraîne.

Certes, il semble difficile d'établir des distinctions quant à l'effet des sentences des arbitres ou des décisions du Conseil, suivant les litiges au sujet desquels elles interviennent. Mais il ne faut pas perdre de vue que, lorsque l'avis de la Cour vient corroborer l'exception d'incompétence soulevée par une partie, le différend ne reçoit pas de solution, il n'est tranché que par l'emploi d'un moyen procédurier. Ne serait-il pas juste, avant de considérer comme agresseur, celui qui a été repoussé du Prétoire, d'écouter ses plaintes et de s'efforcer d'obtenir de son adversaire dont le droit a été proclamé, qu'il en atténue quelque peu la rigueur ?

Après de longues discussions, la Commission finit par reconnaître ce qu'il y avait de légitime dans les desiderata de M. Adatci, et elle fut dirigée dans cette voie par l'examen du Pacte lui-même. L'article 15, paragraphe 8 ne forme pas un tout isolé, on ne peut l'étudier abstraction faite de l'article 11, une relation intime existant entre les deux articles.

Lorsqu'un différend est soumis au Conseil, qu'une partie prétend, — et qu'il reconnaît, — que ce différend est de ceux que le droit international laisse à la compétence exclusive des Etats, il ne peut formuler aucune recommandation. Mais pour comprendre la portée de la défense faite au Conseil, il faut se référer au paragraphe 6 du même article 15, qui donne le sens technique du mot recommandation.

Le paragraphe 8 empêche le Conseil, même unanime, de faire aux parties des recommandations qui les lieraient. On sait, en effet, qu'en vertu du paragraphe 6, lorsque le rapport du Conseil est approuvé par tous ses membres, — sans tenir compte des représentants des parties, — ses conclusions sont obligatoires pour ces dernières. Si l'une d'elles recourait à la guerre contre une autre partie qui aurait donné son adhésion au rapport, elle violerait l'article 16, et s'exposerait aux sanctions y contenues.

L'article 11 a une toute autre portée; il est à noter qu'il n'est applicable qu'en temps de guerre ou en cas de menace de guerre. En second lieu, la décision prise par le Conseil ou l'Assemblée ne s'impose pas aux parties et ne saurait être considérée comme réglant le différend; elle

ne possèdera le caractère obligatoire que si les deux Etats qu'elle prétend rapprocher lui donnent leur assentiment.

Le rappel que l'article 5 du Protocole fait de l'article 11 du Pacte ne confère aux organes de la Société des Nations, — Conseil, Assemblée, — aucune fonction nouvelle, aucun pouvoir différent de ceux qu'ils exerçaient auparavant. Il n'a lieu que pour introduire un peu de souplesse dans le jeu d'une règle jugée nécessaire, mais dont la trop grande rigidité mérite d'être adoucie. Cette dernière intervention du Conseil se révèle particulièrement utile quant à la détermination de l'agresseur; nous y reviendrons.

La place que l'article 11 du Pacte occupe dans le Protocole (1) donne lieu à une autre remarque : il ne s'applique que lorsqu'on se trouve en face de certains litiges, dont on ne peut dire qu'ils aient vraiment reçu une solution. Tous les autres conflits sont traduits devant des juges, des arbitres, des prudents, qui diront le droit de chacun, établiront le bien fondé des prétentions exposées. Ceux qui nous intéressent ne trouvent personne pour les trancher, personne pour dire si, derrière le droit, il y a la justice. Lorsque la question est pour lui si importante, que l'Etat, débouté, n'hésite pas à prendre les armes pour mettre fin à la situation intolérable qui lui serait faite, l'art. 11 permettra d'éviter une guerre à laquelle conduisait la stricte application des principes du droit, « *summum jus, summa injuria* ! ».

(1) Il en est fait également mention dans l'article 10, relatif aux éléments constitutifs de l'agression.

Et pourtant, n'est-ce pas plutôt de l'absence de règles juridiques que l'on souffre ici, de règles juridiques qui viendraient préciser les limites au-delà desquelles les abus de droit intérieur mériteraient de figurer parmi les crimes inscrits au code pénal international ?

Le Pacte, auquel aucun aspect de la vie internationale n'était demeuré étranger, établissait déjà, dans son article 23, que seraient prises, par les membres de la Société des Nations, les mesures propres à garantir et à maintenir la liberté des communications et du transit, ainsi qu'un équitable traitement du commerce de tous les autres membres. Il faut entendre « commerce » dans le sens très général d'échanges englobant toutes les relations économiques.

En regard du développement de la justice obligatoire, et en même temps qu'elle, il importe de préciser toujours davantage les droits et les devoirs des Etats, de battre en brèche de vieilles notions, dont la force est telle qu'elles mettent la loi internationale à leur service, — souvent celui de l'iniquité.

La première tâche à accomplir est la codification de l'acquis, ce bilan fera mieux apparaître les lacunes qu'il reste à combler, et permettra d'entreprendre avec méthode ce travail considérable.

★★

SECTION VIII. — *Détermination de l'agresseur.*

Le renforcement des procédures pacifiques qu'opérait le Protocole de Genève dans le but d'éliminer toutes les guerres légales, entraînait nécessairement l'institution de

sanctions venant frapper les Etats qui, après les avoir acceptées, enfreindraient les dispositions de ce document. Pour que ces sanctions soient effectives, il fallait être assuré qu'elles seraient appliquées sûrement et immédiatement contre le délinquant. Ce n'était pas tant leur organisation, — fixation de leur nature et de leur étendue, — qui était délicate, que la détermination de l'agresseur. Cette idée très simple se trouve exprimée dans le premier paragraphe de l'article 10 relatif à l'agression.

Il est aisé de dire qu'est agresseur tout Etat qui viole un des engagements qu'il a assumés en adhérant au Pacte ou au Protocole. Signataire du Pacte, il n'a pas respecté l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique d'un autre membre de la Société des Nations; ayant ratifié le Protocole, il refuse de se soumettre à une décision unanime du Conseil ou à la sentence rendue par un Comité d'arbitres.

L'article 10 débute par une déclaration de principes qui n'est que le résumé de ces remarques; il considère toutefois que la violation du statut d'une zone démilitarisée est un acte équivalent à un recours à la guerre.

L'expression « recours à la guerre », qu'emploie l'article 10, est une expression générique englobant les simples actes de violence qui ne seraient pas assez importants pour constituer un cas de guerre.

Un délégué, M. Guerrero (1), lors de la préparation du texte, avait proposé que celui-ci parlât de « recours à la

(1) Représentant du Salvador.

force ». « Toutes les mesures de coercition et de représailles, disait-il, même les mesures de force dont se servent généralement les Etats pour la protection de leurs nationaux sur territoire étranger, sont inconciliables avec le nouveau système que l'on veut créer. »

Il indiquait qu'il y avait deux courants d'idées dissimilaires sur le même sujet, à l'intérieur de la commission : l'un, qui va droit son chemin, — vers la paix universelle, sans s'occuper de ce qu'il laisse subsister à côté de lui — est l'apanage des grandes nations qui ne poursuivent qu'un but, l'anéantissement de la guerre; l'autre, qui vise aux mêmes fins, mais qui, progressant plus lentement, s'efforce de détruire tous les obstacles qui risqueraient d'anéantir le résultat de tant d'années d'efforts. Les petits Etats sont en faveur de ce dernier point de vue, car ce sont eux qui ont le plus à souffrir des actes de violence, dont le vieux système de droit international justifiait l'emploi.

Tout en se ralliant à l'opinion de M. Guerrero, la Commission ne crut pas devoir admettre son amendement, le Pacte employant les mots incriminés dans ses articles 13, 15 et 16. D'autre part, la menace d'agression a été prévue et réprimée dans d'autres articles du Protocole.

Si la définition de l'agression est facile à donner, sa constatation rencontre les plus grandes difficultés. Celle-ci doit s'appuyer sur deux caractères constitutifs du crime dont on cherche l'auteur, d'abord, la violation d'un engagement, ensuite, le recours à la guerre. Le premier, sans doute, peut être vérifié sans peine. Ce qui est imprati-

cable, c'est de déterminer quel est, des deux belligérants, celui qui a commencé les hostilités.

Il ne faut pas oublier, en effet, que se défendre est non seulement un droit, mais un devoir pour l'Etat attaqué. Le recours aux armes, s'il est la manifestation par excellence de l'agression, est impuissant à en établir la responsabilité.

Si les faits ne désignent pas ouvertement l'Etat coupable, ils contiennent cependant certains éléments d'appréciation; il semble que le Conseil soit à même de les trouver. Malheureusement, celui-ci n'est pas une hydre à une tête, ce n'est qu'une assemblée de représentants, et alors le problème qui se pose chaque fois qu'il s'agit, de prendre une décision, se présente à nouveau : se prononcera-t-il à l'unanimité ou à la majorité, et, dans ce cas, quelle sera celle-ci ? Lors de l'étude du projet de traité d'Assistance mutuelle, nous avons marqué combien il était vain d'attendre du Conseil qu'il fit bloc en faveur d'une solution proposée. Dans la Société des Nations, tout Etat, grand ou petit, forme avec d'autres, un groupe sympathique, dont les membres se soutiennent dans les discussions, votent de même. Une communauté d'intérêts, les visées politiques des grands Etats, ou encore la tradition historique, président à la constitution de ces noyaux. Dans une question aussi ardue que celle que le Conseil avait pour mission de résoudre, il était certain que les deux Etats en guerre auraient dans son sein des appuis, qui s'ingénieraient à les montrer victimes, l'un et l'autre, et qui entendraient demeurer sur leurs positions. En admettant même qu'une solution, plus ou moins transactionnelle, puis-

se arriver à réunir l'unanimité, cela demanderait de longs délais, rendant illusoire l'assistance que le pays attaqué pouvait attendre de la communauté internationale.

N'exiger qu'une majorité au Conseil, ne semble pas meilleure; les membres de la Société des Nations qui seront chargés, — par suite de leur situation géographique, par exemple, — de porter secours à l'Etat en faveur duquel se sera prononcé le Conseil, pouvant très bien ne pas faire partie de la majorité, dont le point de vue leur est imposé. Leur situation serait intolérable, puisqu'ils auraient à faire triompher une opinion qu'ils ne partageraient pas.

En s'en remettant à une décision du Conseil, on risquait donc de faire œuvre vaine; l'intervention de celui-ci était cependant nécessaire pour tirer des faits les conclusions qu'ils comportaient. Ce qu'il fallait, c'était prescrire au Conseil des règles, si précises, que son rôle, lorsque les éléments qu'elles prévoyaient se trouveraient réunis, — leur existence évidente ne permettant pas de les mettre en doute, — se bornerait à les constater et à enjoindre aux membres de la Société des Nations d'avoir à accomplir leur devoir.

En d'autres termes, le système ne pourrait être efficace que s'il fonctionnait d'une manière automatique. La première Commission pensa lui donner ce caractère en le basant sur un système de présomptions, dont la force est telle que, seule, peut le détruire une décision unanime du Conseil.

En plus du recours à la guerre, le Protocole exige tan-

tôt une, tantôt deux autres conditions pour que la présomption d'agression soit réalisée.

Deux séries d'hypothèses constituent le premier cas.

D'après l'une, un Etat refuse de soumettre le différend à la procédure pour règlement pacifique, prévue par les articles 13 et 15 du Pacte, amendés par le Protocole, de se conformer à la décision judiciaire ou arbitrale, ou à la recommandation unanime du Conseil à laquelle elle aura abouti.

L'autre envisage que n'auront pas été respectées les mesures provisoires prescrites par l'article 7 du Protocole.

Le second cas est relatif aux différends qui auront été reconnus par la Cour, les arbitres ou le Conseil, comme étant de la compétence exclusive des parties. A l'état de guerre, à la violation de la sentence, doit s'ajouter l'absence de recours au Conseil, conformément à l'article 11 du Pacte.

Lors de l'étude de l'article 5, il nous est apparu que c'est dans le désir d'introduire le plus de justice possible dans les rapports, mêmes légaux des peuples, qu'avait été institué ce recours *in extremis*. Il était logique, et même nécessaire, qu'il en soit fait état dans l'établissement des présomptions, sans quoi, l'article 10 serait venu enlever toute valeur à cette disposition.

Il importe de remarquer que l'introduction de cette condition supplémentaire est sans effet sur l'agression elle-même. Celle-ci subsiste, seulement il n'y a plus de présomption pour indiquer quel en est l'auteur. Celui-ci sera déterminé par la procédure suivante qui se déroule

devant le Conseil, toutes les fois que la marche des événements est telle qu'ils ne peuvent trouver place dans le cadre créé. Fait partie également de ce dernier domaine, le cas où l'un des plaideurs n'a pas adhéré au Protocole et n'est pas membre de la Société des Nations.

Le Conseil devra donc se prononcer. Ecartons l'hypothèse trop facile où il le fera à l'unanimité, il prescrira alors un armistice, dont il fixera les conditions, à la majorité des deux tiers. Cet acte accompli, la présomption renaît : sera agresseur celui qui refusera l'armistice, ou qui agira en violation de ses dispositions.

Ainsi exposé théoriquement, le mécanisme proposé semble parfait, admirablement coordonné ; il faut se demander ce que pourra être son efficacité pratique.

Nous avons dit que le système était automatique ; lorsque les présomptions existent, le Conseil n'a aucun pouvoir d'appréciation, il a pour devoir de constater les faits ; il n'y a place pour aucun vote, la question de l'unanimité ou de la majorité ne se pose pas. Chaque fois que les faits établissent une présomption, le Conseil n'est plus qu'un agent d'exécution, il reçoit un ordre, d'après lequel il doit diriger son action. Il est impossible de supposer que les membres du Conseil manquent au devoir le plus important qu'ils ont à remplir et que leur assigne l'organisation internationale.

Toute l'économie du Pacte repose sur cette notion que lorsqu'il y a obligation pour lui, le Conseil doit, sans délibérer, prendre la mesure prescrite. C'est ainsi qu'il doit se réunir une fois par an, qu'il doit participer à l'élection des

juges de la Cour Permanente, qu'il doit amener les parties à composition.

On ne conçoit pas que le Conseil refuse d'accomplir un de ces actes, ou alors, il faudrait envisager qu'il ne fera pas son devoir, tel que le lui indique la Société des Nations. Dans cette hypothèse, celle-ci disparaîtrait comme toute société, dont les organes se conduiraient d'une manière analogue. Lorsque l'on s'occupe de l'organisation d'un groupe, on ne peut prévoir que ceux qui acceptent les fonctions qu'elle leur confère, entendent faire des réserves sur les possibilités d'application de la discipline établie.

Reprenons le système, et étudions les cas où le Conseil n'aura à remplir qu'un rôle fonctionnel, et ceux où il jouira d'un pouvoir de décision.

Sont de la première catégorie : la constatation que les conditions exigées par les présomptions sont réunies, l'établissement d'un armistice, lorsque l'agresseur n'a pu être déterminé automatiquement ou par décision unanime, enfin, l'injonction qu'il adressera aux Etats pour la mise en œuvre des sanctions.

Le Conseil abandonnera le mode passif, lorsque, se prononçant à l'unanimité, il infirmera l'une des présomptions, ou, en cas de carence de celles-ci, désignera l'agresseur, ou encore, lorsqu'à la majorité des deux tiers, il fixera les conditions de l'armistice. Conformément à la règle de l'article 18, les parties intéressées ne comptent pas dans le calcul du nombre des votants.

Cependant, d'après l'article 4, paragraphe 5 du Pacte, le Conseil doit appeler un représentant de l'autre partie à siéger au Conseil ; ni l'un ni l'autre n'auront voix déli-

bérative, mais ils doivent être présents. L'observation de ce principe peut allonger singulièrement la procédure, si l'un des Etats est très éloigné du siège de la Société, par exemple. On avait proposé l'introduction d'une disposition dans le Protocole, dont l'application aurait conduit, — lorsque l'extrême urgence serait reconnue, — à ne pas attendre l'arrivée des représentants des parties, convoqués en vertu de l'article cité plus haut.

Tout en reconnaissant l'utilité de cette règle, on a préféré laisser le soin d'en décider au Comité spécial, chargé de préparer les amendements au Pacte, dans le sens du Protocole.

D'ailleurs, le Conseil peut toujours fixer un délai, à l'expiration duquel il délibèrera dans l'état actuel de sa composition.

Au point de vue des conditions dont la réunion constitue les différentes présomptions, il est intéressant de noter que l'on n'a pas assimilé aux cas d'agression celui de l'Etat qui oppose une résistance passive à une sentence.

Cette résistance n'a pas paru de nature à justifier le déclenchement automatique et immédiat de sanctions, et le recours de la Société des Nations à la guerre contre un Etat qui s'en abstient, avant d'avoir cherché par tous les moyens l'exécution pacifique de la décision. Que dit, en effet, l'article 4 du Protocole ? Que le Conseil s'emploiera à faire respecter la sentence, qu'il usera au besoin des stipulations de l'article 13, enfin qu'il appuiera l'action de la puissance qui voudrait obtenir raison.

L'Etat fautif n'est donc pas traité avec une rigueur ma-

thématique. Il y a beaucoup de souplesse dans le jeu du mécanisme.

L'agression établie, il ne restera plus au Conseil qu'à mettre en œuvre les sanctions, et à requérir les Etats signataires d'avoir à remplir les obligations qu'ils assument en vertu de l'article 11 du Protocole. L'injonction, qu'il est du devoir du Conseil d'adresser, est comprise parmi les actes qu'il fait en tant qu'agent d'exécution et qui, par suite, n'exigent aucun vote.

Les Etats, ainsi appelés à agir par le Conseil, se trouvent, par rapport à l'agresseur, dans la situation d'un belligérant, et ils bénéficient par suite de tous les avantages ou facultés que le droit international attache à cette qualité. Ils ne seront cependant pas libres d'exercer leur force, à leur guise, contre l'Etat récalcitrant. On aurait pu craindre, en effet, qu'ils n'aient une tendance naturelle à outrepasser la mesure strictement nécessaire à l'accomplissement de leur mission.

Ils devront limiter leur action aux objectifs que leur assignera le Conseil, selon le mode prescrit par celui-ci.

★
★★

SECTION IX. — *Règles appelées à trancher les conflits entre signataires et non signataires du Protocole*

Le Protocole de Genève proscrit toute guerre d'agression. Pour qu'il se révèle pleinement efficace, il était nécessaire de moderniser l'article 17 du Pacte, relatif aux conflits venant à s'élever entre une puissance, membre de la

Société des Nations et une autre qui lui est étrangère. Aussi, l'article 16 du Protocole prévoit-il que les Etats qui ne sont ni signataires du Pacte, ni signataires du Protocole, seront invités, en cas de différend avec un Etat adhérent, à accepter la nouvelle procédure pacifique, et que leur refus les mettrait sous le coup de l'article 16 du Pacte, dans le sens où celui-ci est entendu par le Protocole.

Il n'y a pas lieu de se préoccuper de l'hypothèse où des signataires du Protocole peuvent se trouver en conflit avec des membres de la Société des Nations qui n'ont pas reconnu ce document, nous avons dit précédemment que ces derniers ne sauraient être liés par d'autres textes que celui qu'ils ont accepté primitivement.

La situation ainsi créée peut paraître étrange : voici des Etats en litige, tous membres de la Société des Nations, dont certains seulement ont adhéré au Protocole. Celui-ci s'efface devant le Covenant. Si les Etats, étrangers au Protocole, le sont aussi au Pacte, le Protocole s'impose à eux. Comment expliquer cette différence de traitement ?

Pour la comprendre, il faut se rendre compte de ce qu'est le Protocole : c'est un accord, d'après lequel les Etats intéressés dirigeront leur conduite entre eux et vis-à-vis des autres puissances. Quand ils n'ont aucun lien de droit avec ces dernières, ils jouissent de la plus extrême liberté pour cette détermination, dans le cas contraire, ils sont obligés de tenir compte des documents auxquels ils ont souscrit, le Pacte de la Société des Nations est un de ceux-là.

★★

SECTION X. — *Calcul de l'unanimité ou de la majorité
au Conseil*

L'article 18 du Protocole fixe la manière d'après laquelle doit être établie l'unanimité ou la majorité au Conseil : ne sont pas comptées les voix des représentants des parties au différend.

Nous avons eu, maintes fois, à parler de l'existence de cette règle qui, contenue dans l'article 15 du Pacte, n'a fait l'objet d'un article spécial du Protocole, que dans l'intention d'éviter que le moindre doute puisse subsister sur la question.

★★

SECTION XI. — *Avenir de la réglementation internationale.*

Telles sont les dispositions que la première Commission proposait à l'adoption de la cinquième Assemblée.

Elles étendaient considérablement le champ d'action du droit international. Désormais il y aurait un tribunal de droit commun, dont la compétence serait obligatoire pour les Etats. Ceux-ci ne pourraient l'écarter qu'en portant leur cause devant une juridiction d'exception.

Le développement de la justice entraîne celui de l'esprit d'association, la formation de liens sympathiques, souvenirs d'action commune, d'entraide entre Etats, qui entendent vivre selon le droit.

Cet accord entre les peuples ne se limitera sans doute pas

au règlement des questions politiques, il y a beaucoup de causes de guerre qui puisent leur source dans leurs intérêts matériels, en apparence contraires, et dont la force est aussi grande que celle de leurs sentiments patriotiques.

Ils commencent à comprendre qu'ils ont beaucoup à gagner à ne pas ériger ces derniers en principes rigides, auxquels la moindre atteinte serait insupportable. On peut espérer qu'il leur apparaîtra, avec la même évidence, que leur prospérité dépend en grande partie du règlement par la Société des Nations de toutes les questions économiques et sociales.

CHAPITRE II

LA SÉCURITÉ ET LA RÉDUCTION DES ARMEMENTS (1)

SECTION I. — *Remarques préliminaires.*

Si l'on se reporte à la résolution prise le 6 septembre par la cinquième Assemblée, on s'aperçoit que la tâche dévolue à la troisième était bien différente de celle qu'avait à entreprendre la première Commission, chargée d'une manière générale des questions constitutionnelles. La première Commission devait uniquement faire œuvre juridique. Sur la base du Pacte, en tenant compte de l'évolution de pensée dont la cinquième Assemblée marquait l'étape, elle devait élaborer un texte assurant le fonctionnement de l'arbitrage obligatoire. Tout le travail nécessaire pouvait se faire au sein de la Commission elle-même, sans échange avec l'extérieur.

(1) Voici les documents ou propositions que la troisième Commission avait à sa disposition : les réponses des gouvernements au projet de traité d'Assistance Mutuelle. Réponses des gouvernements indiquant les suites qu'ils entendaient donner aux décisions du Conseil, prises à la suite d'une résolution de la quatrième assemblée, relative à la limitation des dépenses d'armements; le projet Shotwell; projet d'un plan général de ré-

La troisième Commission, au contraire, avait pour mission de se tenir en relations constantes avec les Etats, de fonder son système sur leurs suggestions, de concilier leurs points de vue divergents.

On a souvent comparé le Pacte à une loi, et le Protocole à un règlement d'administration publique venant préciser, compléter la loi, en descendant des principes généraux établis par le législateur, aux détails d'application pratique, adaptant l'œuvre théorique aux contingences de la réalité.

Poussant plus loin l'analogie, on pourrait dire que la première Commission n'avait qu'à chercher les conséquences logiques des directives qu'elle puisait, d'une part, dans le Pacte, d'autre part, dans la résolution du 6 septembre. A la troisième Commission appartenait, au contraire, de définir et les avantages que l'on offrirait aux peuples acceptant les obligations que créait la première Commission et les pénalités qu'ils encourraient s'ils ne remplissaient pas de bonne foi leurs engagements. Pour que ce travail fût pratique, il était indispensable qu'il fût précédé de longues et parfois laborieuses négociations.

Nous avons suffisamment insisté dans la première partie de cette étude sur la nécessité de sanctions assurant l'efficacité des procédures pacifiques, sur l'idée que c'est

duction des armements, présenté par M. Munch, délégué du Danemark : avant-projet d'un accord international de réduction des armements, communiqué à la troisième Commission par le docteur Lange, délégué de la Norvège. Projet de traité préparé par M. Hyde, présenté par sir James Allen, délégué de la Nouvelle-Zélande.

l'impossibilité matérielle de faire la guerre qui seule tuera la guerre, quand l'Etat qui serait tenté de l'entreprendre aurait la conviction que de toutes parts le monde civilisé se dresserait contre lui. Toutes ces remarques nous dispensent de mettre à nouveau aux prises le point de vue anglo-saxon, pénétré du caractère sacro-saint d'un désarmement sans conditions et la thèse française plus sceptique, mais peut-être plus réaliste sur la question de la sécurité.

★★

SECTION II. — *Menace d'agression. Mesures préventives.*

L'article 7 du Protocole est le premier de ceux dont la responsabilité incombe à la troisième Commission. Les articles précédents ont institué toute une série de procédures pacifiques, dont le jeu est tel qu'il ne laisse place à aucune solution légale de force. Il fallait prévoir le cas où un des Etats en litige profiterait des lenteurs de la procédure pour accroître ses armements. Deux mobiles pourraient être à la base de cette attitude : le manque de confiance quant à la possibilité d'un règlement pacifique définitif ; la mauvaise foi, la soumission apparente d'un Etat aux procédures du Protocole n'étant qu'un moyen de gagner le temps nécessaire à une forte augmentation de ses armements.

La mise en pratique du Protocole étant liée à la fixation d'un plan général par une Conférence pour la réduction des armements, les Etats doivent en toute hypothèse ne pas dépasser les limites qui leur auront été assignées.

L'obligation que nous venons de constater à leur charge

joue à un triple moment : ils s'engagent, en effet, dans l'article 7 à laisser stable leur niveau d'armements aussi bien au moment de la naissance du conflit que pendant la période précédant l'arbitrage ou la conciliation, ou qu'enfin à l'époque de la litispendance elle-même.

On a voulu éliminer tout ce qui aurait pu envenimer le différend. Dans cette intention on n'interdit pas seulement aux Etats une modification de leur puissance militaire, mais encore une mobilisation des éléments existants. Ceci en tenant compte du potentiel de guerre, éléments industriels ou économiques.

Cet engagement ne repose pas uniquement sur la bonne foi de ceux qui l'assument ; une plainte en violation de l'article 7 du Protocole peut être portée devant le Conseil. Sur le litige principal, viendra se greffer une question subsidiaire qu'il appartiendra au Conseil de résoudre, jouant un rôle analogue à celui du juge des référés dans la procédure civile. S'il estime la plainte recevable, il prescrira des mesures conservatoires, organisera des enquêtes, des investigations dans les pays intéressés. Aux termes du texte primitif de l'article 7, ces enquêtes et investigations devaient être faites « par l'organisation créée par la Conférence pour la réduction des armements en vue d'assurer le respect des décisions de cette Conférence. » Une très vive discussion, révélatrice de la position prise par certains Etats sur la question des armements, s'éleva autour de cette disposition entre les membres de la troisième Commission. Le premier orateur qui prit la parole à ce sujet fut le général de Marinis, délégué italien, inquiet de savoir si l'organisme dont parlait l'article 7

devait être considéré comme fonctionnant d'une manière permanente, ou si la durée de ses pouvoirs de contrôle serait limitée à celle de la procédure d'arbitrage. Il s'élevait contre l'interprétation donnant un caractère fixe à l'institution, disant que ce serait préjuger des futures décisions de la Conférence du Désarmement, qui devait demeurer libre de créer telles organisations qui lui paraîtraient le mieux convenir à son but. Il faisait enfin observer que le rôle joué par cet organisme irait à l'encontre de l'esprit de l'article 8 du Pacte, d'après lequel les membres de la Société des Nations, dès qu'ils ont adopté les plans de réduction préparés par le Conseil, s'engagent à échanger de la manière la plus franche tous renseignements relatifs à l'échelle de leurs armements.

Contre cette argumentation, M. Paul-Boncour, délégué français, faisait valoir que le principe même d'un contrôle des forces militaires des Etats plaideurs pendant la durée de l'arbitrage est difficilement contestable. Autrement, ce serait donner une prime à la mauvaise foi et la France ne pourrait apporter son appui à une procédure de cette sorte. M. Paul-Boncour reconnaissait d'ailleurs que l'organisation de ce contrôle restait soumise à la volonté de la Conférence; il s'efforçait seulement de démontrer que la vie de l'arbitrage dépend du maintien du *statu quo* en matière d'armements, pendant tout le temps que dureront les débats. Cependant si le texte que nous étudions ne fut pas maintenu, c'est que d'une part, la délégation italienne maintint son opposition contre toute institution ayant un caractère permanent, réservant le point de vue qu'elle entendait soutenir à la Conférence, et que, d'autre part,

M. Paul-Boncour et les rédacteurs de la disposition en discussion, estimèrent qu'en laissant le Conseil, libre d'avoir recours aux mesures que lui semblait comporter la situation, il serait toujours possible à ce dernier de s'adresser à l'organisme qui aurait pu sortir des délibérations de la Conférence.

Quoi qu'il en soit de cette question, lorsque les enquêtes ouvertes relèveront une infraction à l'article 7, le Conseil devra intimer à son auteur de la faire cesser immédiatement. L'Etat qui laisserait sans effet la sommation qui lui aurait été ainsi adressée se constituerait coupable d'une violation du Pacte ou du Protocole.

Le Conseil devra s'employer à mettre un terme à une attitude injurieuse à son égard, dangereuse pour la paix du monde. Il n'est pas limité dans le choix des mesures qu'il pensera devoir prendre dans ce but; leur nature comme leur étendue sera fonction des conditions politiques au milieu desquelles il aura à se mouvoir. Il pourra, par exemple, imposer la création de zones démilitarisées — création bien différente de celle que prévoit un autre article du Protocole, l'article 9, puisque celle dont nous parlons a lieu hors la volonté de ceux auxquels elle incombe; rien ne l'empêchera également d'ordonner l'évacuation de certaines régions. Ces exemples ne sont destinés qu'à montrer l'ampleur des pouvoirs mis à la disposition du Conseil.

Toutes les décisions que celui-ci sera appelé à prendre sur ce sujet devront être, sauf celles relatives à des ques-

tions de procédure (1) adoptées à la majorité des deux tiers.

Devront être votées dans ces conditions : les décisions reconnaissant qu'une infraction a été commise; enjoignant à l'Etat coupable de la faire disparaître; constatant que ce dernier se soumet ou non à la volonté du Conseil; organisant enfin les mesures propres à faire cesser une situation irritante pour la Paix.

On se rappelle que la violation des mesures provisoires prescrites par le Conseil en vertu de l'article 7, constitue si elle est accompagnée de l'état de guerre, le crime d'agression prévu et réprimé par l'article 10. Il avait été proposé par un membre de la première Commission que soit assimilée à un cas d'agression, l'hypothèse de l'article 7, paragraphe 1, où au mépris de ses engagements, un Etat augmente ses armements, ou procède à une mobilisation sans cependant engager les hostilités. Cette proposition ne fut pas adoptée « parce qu'on n'a pas voulu que la » Société des Nations prit trop souvent l'initiative, non » pas de faire la guerre, mais de recourir à des sanctions » qui y ressemblent... Ce serait s'engager dans une voie » très dangereuse que de développer l'application du mot » agresseur. Dans quelles limites pourrait-on être agresseur sans avoir cependant recours à la guerre ? (2) »

La présomption d'agression a donc été réduite au cas

(1) Qui restent soumises à la règle générale du Pacte, article 5, § 2.

(1) M. Loucheur.

où à l'état de guerre s'ajoute la violation des mesures provisoires prises par le Conseil.

★★

SECTION III. — *Zones démilitarisées*

Parmi les moyens permettant une détermination facile et rapide de l'agresseur, l'article 9 du Protocole place l'établissement des zones démilitarisées. Celles-ci sont, d'une manière générale, très appréciées par la Société des Nations, d'abord parce qu'elles sont un signe certain des intentions pacifiques de ceux qui les instituent, ensuite parce qu'elles permettent d'éviter des incidents de frontière, extrêmement peu favorables à la paix entre Etats voisins, les journaux s'en emparant et les montrant comme des insultes à l'honneur de leur pays.

Les zones démilitarisées ainsi établies par l'accord des Etats peuvent, si ceux-ci le demandent, être placées sous le contrôle du Conseil.

Nous rappelons que pour la déclaration d'agression « est assimilée au recours à la guerre, la violation d'une » zone démilitarisée » (article 10).

★★

SECTION IV. — *Actes constitutifs d'une menace d'agression.*

L'article 2 du Protocole condamne toute guerre d'agression, l'article 8 va plus loin; il interdit toute action susceptible de constituer une menace d'agression. Il ne constitue pas une innovation; d'après l'article 10 du Pacte, en cas

d'agression, de menace ou de danger d'agression. le Conseil avise aux moyens d'assurer l'exécution de l'obligation qu'assument les membres de la Société des Nations de respecter l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique des autres membres.

L'article 8 pose un principe, mais ne donne aucun moyen de reconnaître les actes constitutifs de l'infraction qu'il vise. On ne peut que s'en rapporter à la sagesse du Conseil, examinant chaque cas séparément, en tenant compte de tous les éléments de la cause. Cependant, certains faits relevés à la charge d'un Etat peuvent se passer de toute appréciation, par suite de leur caractère prémédité. De cette nature sont les préparatifs de guerre organisés sur le territoire d'un Etat ; la création de bandes armées destinées à jeter le trouble dans un autre Etat; toute action de cette sorte constitue une rupture du Protocole et, par suite, un conflit de la compétence du Conseil, qui peut être saisi par tout Etat signataire du Protocole. S'il juge la plainte recevable, il procédera, comme il est dit à l'article 7, c'est-à-dire qu'il prescrira des enquêtes, des investigations, d'après le résultat desquelles il règlera son attitude, ainsi qu'il le fait lorsqu'a été constatée une violation au paragraphe 1 de l'article 7.

★★

SECTION V. — *Sécurité — Sanctions*

Lorsque, comme l'indique l'article 10 du Protocole, le Conseil aura constaté ou déterminé une agression, il enjoindra aux signataires du Protocole d'avoir à appliquer les sanctions qui font l'objet de l'article suivant.

Quelles seront ces sanctions ? La grande majorité des membres de la Commission se prononça contre toute aggravation des obligations que le Pacte, dans ses articles 10 et 16, impose aux membres de la Société des Nations. Une déclaration de M. de Jouvenel (1), dans laquelle il disait qu'il était nécessaire qu'en cette matière le Conseil exerce sa pleine autorité, souleva de très vives critiques. M. Shanzer (2), notamment, prétendit que ce serait complètement sortir des limites du Pacte, qui respecte la souveraineté des Etats, évitant soigneusement de créer un gouvernement militaire de l'Europe.

Sans doute, peut-il paraître opportun de s'en tenir au Pacte, mais encore faut-il que l'on s'entende exactement sur la portée de ses dispositions, c'est-à-dire sur les pouvoirs que l'article 10 donne au Conseil et sur la valeur des recommandations qu'il fera en vertu de l'article 16, paragraphe 2.

Or, dès 1919, de très vives controverses se produisirent à ce sujet, controverses qui n'étaient pas encore éteintes en 1924, lorsque s'ouvrit la cinquième Assemblée; il fut facile de s'apercevoir, lors des débats, que si l'entente s'était à peu près réalisée sur les sanctions économiques, au contraire, le principe même d'une répression militaire était loin de réunir l'unanimité des suffrages.

L'article 11 du Protocole a pour but de trancher ce désaccord, il ne crée aucune obligation à la charge des

(1) Délégué français.

(2) Délégué italien.

membres de la Société des Nations, signataires du Protocole qu'ils n'aient déjà à accomplir en vertu du Pacte.

Tout d'abord il transforme la valeur des recommandations du Conseil en leur insufflant le caractère juridique qui leur faisait défaut. Jusqu'alors, les recommandations du Conseil, outre qu'en cette matière elles devaient être prises à l'unanimité pour s'imposer aux membres de la Société des Nations, ne constituaient pas pour eux une véritable obligation juridique. L'injonction que le Conseil adressera aux signataires du Protocole, comme l'article 10 lui en fait un devoir, possèdera au contraire la vertu de lier ceux-ci en droit.

Un délégué, Sir James Allen, représentant de la Nouvelle-Zélande se prononça contre cette évolution de la nature de l'obligation d'assistance, disant que son pays tout prêt à agir comme l'obligation morale qu'il a acceptée dans le Pacte lui en fait un devoir, s'irriterait d'une obligation juridique.

Il importe maintenant de se demander quel sera le critérium qui permettra de reconnaître si cette obligation a été remplie. L'article 11, paragraphe 2, pose en principe que la collaboration à fournir doit être « loyale et effective ». Chaque peuple n'est plus maître d'apprécier de quelle nature et de quelle étendue sera le secours qu'il portera à l'Etat attaqué.

L'aide qu'il donnera sera considérée en fonction de la formule « loyalement et effectivement ». Il reste cependant libre de l'emploi de ses forces, au mieux des intérêts de la défense commune. Comme le disait le rapporteur

M. Benès (1) : « Chaque Etat restera juge de ce qu'il fera, » mais non pas de ce qu'il a l'obligation de faire. »

Il est évident qu'il ne peut y avoir une formule type d'intervention (2) : « parce que les Nations ne sont pas » semblables, parce que la réalité européenne et mondiale nous propose des Etats inégaux en grandeur, différents en possibilités, différents en traditions historiques, en position géographique — *chacun donne ce qu'il a, rien que ce qu'il a, mais tout ce qu'il a* ».

Les petits pays dont la force militaire est à peine suffisante pour assurer la paix sociale, appliqueront à l'Etat hors la loi des sanctions économiques et financières. Il fut nettement marqué dans la discussion, que le Protocole ne leur imposait aucune obligation militaire supplémentaire. Pour avoir toute tranquillité à cet égard, M. Munch, délégué du Danemark, aurait voulu qu'un rappel exprès de l'article 16 du Pacte fut fait pour bien montrer que l'article 12 du Protocole n'entraînait aucune innovation au système de sanctions institué en 1919. Bien que son amendement ne fut pas adopté, une modification fut introduite dans le texte pour lui donner satisfaction (3).

(1) Délégué tchécoslovaque.

(2) M. Paul Boncour.

(3) Le texte primitif (article 11, § 2) était : « Ces obligations » doivent être interprétées comme obligeant chacun des membres de la Société à collaborer loyalement et effectivement » pour faire respecter le Pacte de la Société des Nations et » pour résister à tout acte d'agression. » M. Munch proposait de le remplacer par la phrase suivante : « Ces stipulations doivent » être interprétées comme obligeant chacun des membres de la » Société des Nations à collaborer loyalement et effectivement à » l'accomplissement des obligations prévues par l'article 16 du Pacte. »

Un autre amendement présenté par la délégation belge était conçu dans le même esprit, mais s'exprimait en termes beaucoup moins précis que ceux de la proposition danoise.

On peut se demander si l'article 16 du Pacte recevait une interprétation exacte dans la pensée de ceux qui entendaient rester dans ses termes. L'article 16, paragraphe 2, dit « que le Conseil a le devoir de recommander aux » différents gouvernements représentés... » Quel est le sens de cette expression : « recommander » ainsi employée pour déterminer les forces militaires que les Etats sont appelés à fournir ? Elle serait parfaite si elle était considérée comme créant une obligation s'imposant à tous ; mais elle est, en général, comprise comme laissant intact le pouvoir discrétionnaire des Etats de prêter l'assistance qui leur paraîtra convenable. Ainsi interprétée, cette disposition pourrait conduire à l'absurde, si tous les Etats se décidaient en faveur des sanctions économiques et financières, laissant le pays attaqué à la merci de l'envahisseur.

Il ne faut pas qu'une pareille possibilité puisse subsister, rendue plus intolérable encore par l'institution de l'arbitrage obligatoire.

Encore une fois, d'après le Protocole, « *chaque Etat doit* » donner tout ce qu'il a, rien que ce qu'il a, mais tout ce qu'il a », sans quoi il ne pourra prétendre avoir prêté une collaboration loyale et effective.

L'addition apportée à l'article 11, paragraphe 2, fait acception quant à la nature et à l'importance des sanctions auxquelles ils doivent prendre part, de la situation

géographique des Etats, de leurs armements. Il est évident, tout d'abord, que les premiers Etats qui devront prêter main-forte à la victime d'une agression, seront ses voisins les plus proches ; d'autre part, il ne faut pas oublier que le Protocole de Genève est intervenu pour rendre possible la réduction des armements; il serait donc paradoxal que son exécution conduisit certains de ses signataires à une augmentation de leur puissance militaire. Ce danger est écarté, grâce à la disposition que nous étudions.

La délégation italienne avait demandé que l'on mentionnât également, qu'entrerait en ligne de compte l'intérêt de la défense nationale; chaque Etat doit tenir compte avant tout des nécessités de sa propre sécurité. Dans un esprit de conciliation, elle ne maintint pas son amendement, que critiqua d'ailleurs très vivement M. de Jouvenel, disant qu'on peut « tout couvrir » avec ces mots de « défense nationale ».

Tout Etat qui se trouve dans une des situations spéciales que nous venons de passer en revue, peut par avance la faire connaître au Conseil, comme le lui permet l'article 13.

Les signataires du Protocole doivent prêter une collaboration loyale et effective.

Quelles peines encourront-ils s'ils manquent à leur obligation ? Sans doute pour éviter d'envisager un cas, qui eut semblé suspecter la force de la solidarité internationale au moment même où on la proclamait solennellement, il n'existe dans le Protocole aucune sanction contre un Etat défaillant. Cependant, par le simple jeu des principes

généraux, cet Etat devrait être considéré comme coupable d'une rupture des engagements assumés.

Le Protocole reproduit les sanctions de toute nature que prévoyait le Pacte ; l'article 12 ne fait toutefois aucune allusion au paragraphe 4 de l'article 16 qui disposait que l'exclusion de la Société des Nations peut être prononcée contre tout membre qui a agi à l'encontre des engagements résultant du Pacte; cette radiation résultera d'un vote du Conseil, vote spécial pris à l'unanimité (1).

Il était légitime de se demander si la mise hors la loi automatique d'un Etat agresseur n'entraînerait pas *ipso facto* son exclusion de la Société des Nations. Il serait déplorable, qu'un Etat coupable du crime d'agression restât membre de la Société des Nations, jouit des droits et privilèges attachés à cette qualité. En supposant même le cas où il serait représenté au Conseil, il déciderait du sort des autres Etats et prendrait part au vote des résolutions.

Il est assez bizarre de constater que cette opinion qui fut émise par un membre de la troisième Commission (2), et qui ne reçut pas d'objection, n'eut absolument aucune suite.

Le Protocole précise le rôle que le Conseil doit jouer dans l'organisation des sanctions; celles-ci doivent se déclancher immédiatement après l'injonction qu'il adresse à cet égard aux Etats signataires. Ce devoir accompli, il assiste beaucoup plus en spectateur qu'en acteur au

(1) Moins le représentant de l'Etat intéressé.

(2) M. Koumanoubi (Royaume des Serbes, Croates, Slovènes).

déroulement des événements, lorsqu'il s'agit notamment des sanctions militaires. Les plans d'action résulteront de l'accord intervenu entre les états-majors, et si le Conseil de la Société des Nations peut être appelé à donner son avis, il ne bénéficiera jamais d'un pouvoir décisif. Il lui appartiendra, par exemple, d'indiquer dans quel ordre, d'après lui, doivent se succéder les sanctions. de communiquer aux gouvernements les renseignements qu'il possède sur les possibilités de résistance de l'Etat agresseur, de manière à éviter des déploiements de force inutiles.

Le rapport (1) présenté à la cinquième Assemblée par le Docteur Benès, au nom de la troisième Commission caractérisait ainsi le nouveau système en l'opposant à l'ancien.

D'après le Pacte :

1° Le différend surgit ;

2° Lorsque les parties n'ont eu recours à aucune des procédures prévues à l'article 13, le Conseil s'efforce de les concilier ;

3° S'il échoue et que la guerre s'ensuive, il déclarera — s'il peut réaliser l'unanimité — quel est l'Etat coupable. Chacun des membres de la Société décidera alors si, à son point de vue, l'opinion du Conseil est justifiée et s'il doit faire jouer les sanctions économiques et financières (2).

4° Pour la mise en œuvre des sanctions militaires, il faut

(1) Travaux de la cinquième assemblée.

(2) Ainsi en avait décidé la Résolution n° 4 de l'Assemblée de 1921.

un nouveau vote unanime du Conseil, recommandant leur emploi ;

5° Dans le cas où il y a divergence entre ses membres, l'action du Conseil cesse, chaque Etat garde la liberté d'agir à sa guise.

D'après le Protocole :

1° Le différend surgit ;

2° Le mécanisme de procédures pacifiques créé par le Protocole est mis en mouvement ;

3° En cas de recours à la guerre par refus d'arbitrage, non observation des mesures préventives, le Conseil constate qui est l'agresseur et adresse aux Etats signataires, une injonction les mettant en demeure d'appliquer les sanctions ;

4° A la suite de cette injonction et sans autre intervention du Conseil, les sanctions nécessaires, quelle que soit leur nature — militaire aussi bien qu'économique ou financière — doivent être mises en œuvre contre l'agresseur.

La différence entre les deux systèmes consiste en ce que dorénavant :

a) Une seule décision du Conseil suffira pour l'emploi de tous les moyens de répression, dont l'importance ou la gravité n'est plus déterminée que par les besoins de l'action.

b) La détermination de l'agresseur étant automatique, il n'y a plus lieu de craindre qu'à la suite d'un vote non unanime du Conseil, chaque Etat prétende ne rien faire.

c) Enfin, si l'on n'établit pas des plans de campagne déterminant d'avance comment les opérations devront être conduites, l'obligation de chaque signataire est caractérisée car il y aura lieu de se demander si chacun a fourni la collaboration « loyale et effective » qu'il devait.

Ainsi sont supprimées les possibilités qu'avaient les Etats d'éluder les engagements qu'ils assument en vertu du Pacte.

a) En ne suivant pas les recommandations faites par le Conseil ;

b) Grâce au manque d'unanimité qui, empêchant le Conseil de déterminer l'agresseur, ne créerait pas l'obligation d'appliquer les sanctions militaires.

L'article 16, paragraphe 3 du Pacte, organisait le système des sanctions économiques et financières dans le but de réduire les frais et les pertes de ceux qui auraient à les appliquer.

L'article 11, paragraphe 3 du Protocole établit une collaboration plus étroite entre ces Etats, en indiquant d'une manière très précise les facilités qu'ils devront se consentir au point de vue des échanges, — ce mot étant pris dans un sens très général, comprenant aussi bien les ouvertures de crédit ou les transports que le ravitaillement en produits de toutes sortes.

Nous ne nous sommes occupés jusqu'ici que du cas où un seul des Etats en litige a été déclaré agresseur. Or, il peut arriver que tous soient jugés coupables du même crime. On ne peut imaginer sans embarras l'attitude

de la Société des Nations à leur égard. L'idée la plus simple est que la Communauté Internationale se désintéresse du sort de ces criminels ; les coups qu'ils se portent l'un à l'autre sont le meilleur châtiment de leur faute et l'on pourrait seulement avoir à envisager le sort qui serait fait à celui qui sortirait vainqueur de la lutte. Un tel point de vue est par trop simpliste; nous avons indiqué dans notre avant-propos qu'il est à peu près impossible à l'heure actuelle de supposer une guerre qui ne serait pas mondiale. Cette remarque définit le rôle de la Société des Nations; elle agira, mais les laissant user réciproquement leurs forces militaires, elle pèsera sur les Etats pour les contraindre à la paix par des sanctions économiques.

★★

SECTION VI. — *Mutuel appui en matières économique
et financière*

L'article 11 du Protocole établit les principes qui commanderont l'appui que se prêteront mutuellement ses signataires, dans l'application des sanctions économiques et financières.

Cela n'a pas paru suffisant ; chacun doit connaître par avance les garanties sur lesquelles il pourra compter. Aussi l'article 12 prescrit-il que le Conseil, par le moyen des organisations compétentes de la Société des Nations, devra réunir tous les éléments qui lui permettront de dresser les plans d'action fixant les mesures à appliquer contre l'agresseur et d'établir un système de coopération éco-

nomique entre l'Etat attaqué et ceux venant lui porter assistance.

Cet article soulève un certain nombre de questions qui se rapportent à la valeur de ces plans pour les Etats signataires et à la participation de ces derniers, à leur élaboration.

Il semblerait logique que la force obligatoire soit attachée aux plans arrêtés; cependant, l'hostilité que marquent certaines puissances à tout ce qui pourrait étendre les pouvoirs du Conseil, leur fit refuser ce caractère. Les travaux accomplis par les organismes de la Société des Nations n'ont pour but, que de permettre aux Etats de s'en inspirer le jour où les sanctions deviendront opérantes.

On n'a pas fait au Conseil l'obligation de prendre l'opinion préalable des gouvernements visés; mais, il est évident que rien ne l'empêche de provoquer des avis qu'il peut estimer utiles.

**

SECTION VII. — *Concours militaire des Etats.*

Les traités particuliers.

Lors de l'étude de l'article 11, nous avons indiqué qu'au point de vue des sanctions militaires, le Conseil avait un rôle consultatif et régulateur. Pour être à même de le bien remplir, il est indispensable qu'il possède des renseignements suffisants sur la puissance militaire dont il pourra disposer.

Aussi, l'article 13, paragraphe 1, lui donne-t-il qualité

pour recevoir les engagements des Etats fixant par avance les forces qu'ils peuvent mettre au service de la Communauté des Nations. C'est d'ailleurs pour eux une simple faculté, mais il est à prévoir que les signataires du Protocole, particulièrement ceux, qui se trouvent dans des conditions spéciales, par leur situation géographique ou la nature de leurs armements, ne refuseront pas de se prêter à une consultation, faite dans leur intérêt, tout autant que dans celui du Conseil.

Ces engagements auront d'ailleurs une autre utilité, en permettant à chaque Etat de mesurer les forces que la Société des Nations aura sous la main pour assurer la sécurité de ses membres; ce qui facilitera le succès de la Conférence pour la réduction des armements.

Ces forces militaires ne sont pas fixées « ne varietur », car les déclarations que feront les Etats seront sans influence sur les décisions finales de la Conférence du désarmement, dont la liberté de décision ne saurait être entravée.

Dès l'injonction que leur adresse le Conseil en vertu de l'article 11, les Etats peuvent agir conformément aux accords intervenus; ainsi sont évitées les lenteurs qu'entraînerait inévitablement un manque de préparation. Le Protocole a donc maintenu la possibilité d'accords particuliers; on a tant discuté sur leur utilité ou leur caractère dangereux, qu'il est indispensable de bien montrer la place qu'ils occupent dans le nouveau système.

Ils n'entrent pas comme élément essentiel dans le fonctionnement de la Société des Nations, mais ils sont sous le contrôle du Conseil qui les enregistre. En second lieu,

ils restent ouverts à tous les Etats qui désireront y accéder. Ces diverses particularités marquent nettement leur but défensif et les opposent aux anciennes alliances dont on ne peut les considérer comme étant une survivance.

Ils peuvent apparaître comme une nécessité à certains Etats qui, s'estimant sous une menace de guerre constante, ont le but légitime d'assurer leur sécurité en préparant des plans de campagne pouvant être mis en application immédiate.

D'autre part, l'institution de l'arbitrage obligatoire combinée avec les autres dispositions du Protocole, modifie complètement les conditions de la politique, en permettant la définition automatique de l'agression et en interdisant toute sanction que le Conseil n'aurait pas autorisée; il n'y a plus trace dans le Protocole de ce que l'on a appelé le « déclenchement automatique ». Ce n'est que lorsque l'agression aura été constatée et que le Conseil aura adressé l'injonction dont parle l'article 11 que pourra se manifester l'action des accords particuliers; tous les Etats sont donc placés sur le même pied; les uns accompliront leur devoir d'assistance en exécution d'un plan préconçu, les autres se préoccuperont seulement de le remplir lorsque leur incombera l'obligation d'intervenir.

On ne peut également nier l'utilité psychologique de tels accords, en dressant en face d'un agresseur éventuel des forces considérables, immédiatement susceptibles d'emploi. Que l'on n'objecte pas que c'est pousser à l'accroissement des puissances militaires, puisque tous les armements des Etats devront passer au crible de la Conférence du désarmement qui les réglera.

★ ★

SECTION VIII. — *Levée des sanctions.*

S'il lui appartient de mettre en œuvre les sanctions, c'est également au Conseil qu'il échoit de les arrêter, lorsqu'il estimera que le but visé a été atteint. Il fallait éviter que sous prétexte de répression, des Etats ne s'acharnent sur un autre, peut-être un concurrent sur le terrain économique. Ce danger sera évité grâce à cette nouvelle intervention du Conseil. De même que la conduite des opérations était du ressort des gouvernements, de même la liquidation de l'entreprise échappera à la décision de l'organe exécutif de la Société des Nations.

★ ★

SECTION IX. — *Mesures à prendre contre l'agresseur.*

Il restait à résoudre la question de savoir qui payerait les frais des opérations et à qui incomberait la réparation des dommages.

Logiquement, le Protocole impose à l'Etat agresseur d'en assumer le règlement jusqu'à « l'extrême limite de sa capacité » (1). On ne peut s'estimer très satisfait de cette formule : l'expérience de l'après-guerre a révélé que l'appréciation de la capacité d'un pays était des plus délicates et que si le débiteur avait une tendance naturelle à la sous-

(1) Article 15.

estimer, l'accord était parfois loin de régner entre ses créanciers eux-mêmes.

Le Protocole interdit, d'autre part, toute mesure qui porterait atteinte à l'intégrité territoriale ou à l'indépendance politique de l'agresseur. Cette disposition a été justifiée par la volonté d'éliminer toute possibilité de guerre de conquête.

Dans son commentaire de cet article, le rapporteur faisait valoir, qu'outre les charges que nous venons d'énumérer, l'agresseur pourrait avoir à donner des garanties pour l'accomplissement des obligations qui lui seront imposées et à consentir des sécurités contre une nouvelle agression. Il est assez difficile de se représenter en quoi ces sécurités pourraient consister, d'autant plus que par définition, les armements de cet Etat auraient déjà précédemment été réduits au minimum par la Conférence du désarmement.

L'intégrité territoriale doit être entendue comme englobant aussi bien les colonies que le territoire même de l'Etat dont il s'agit.

SECTION X. — *Le Protocole et la réduction des armements.*

La cinquième Assemblée de la Société des Nations avait à son ordre du jour le problème de la réduction des armements. Le Protocole qui sortit de ses délibérations, s'il ne la réalise pas, rend possible cette réduction. En instituant l'arbitrage obligatoire, il assure la sécurité dont dépend uniquement — on ne peut trop l'affirmer — toute limita-

tion des forces militaires. Il apparaît de plus en plus que le désarmement sans conditions, dont rêvèrent les peuples anglo-saxons, n'offre pas une garantie suffisante, lorsqu'il fait reposer le salut de ceux qui le consentent sur les nobles sentiments des autres Etats à l'égard d'un pays désarmé. La garantie générale de la Société des Nations, nous l'avons vu, a même parfois besoin pour certaines nations particulièrement exposées, en raison de leur situation géographique, ou de leur relief, d'être renforcée par des accords plus précis entre intéressés. Il reste cependant, que l'application du Protocole était susceptible de créer un état de sécurité générale qui pouvait permettre la convocation d'une Conférence du désarmement.

Etant donné son but, le sort du Protocole est lié à celui de cette Conférence; arbitrage, sécurité, désarmement, la réalisation de l'un des termes de cette trilogie est liée à celle des deux autres. La Conférence ne sera convoquée que si le Protocole réunit un certain nombre d'adhésions. L'article 17 en fixe le nombre à dix émanant de membres de la Société des Nations venant s'ajouter à celles à fournir par la majorité des membres du Conseil; mais, le Protocole n'entrera en application que le jour où aura été adopté un plan de réduction. Enfin, si ce dernier n'est pas exécuté, il appartiendra au Conseil dans des conditions que la Conférence déterminera, de le constater et de prononcer comme conséquence la caducité du Protocole.

Cette caducité peut être seulement partielle, ne se produire que de la part d'un Etat adhérent et ne s'appliquer qu'à lui. Il en est ainsi lorsque d'une manière générale le plan de réduction, pouvant être considéré comme exécuté,

un signataire ne se conforme pas aux dispositions le concernant.

Certains délégués auraient voulu que la mise en vigueur du Protocole ait lieu avant l'ouverture de la Conférence internationale pour la réduction des armements. Ils faisaient valoir que l'atmosphère de confiance et de paix, créée par l'application du Protocole, serait éminemment favorable au succès de la Conférence.

D'autre part, l'importance et la valeur de l'œuvre réalisée ne seraient pas sans impressionner profondément l'opinion publique.

Enfin, l'on peut regretter de voir se multiplier les chances susceptibles de vouer à un échec le mécanisme parfait de procédures pacifiques qu'instituait le Protocole.

Cependant, ces raisons ne l'ont pas emporté. La relation de cause à effet que l'acte de la cinquième Assemblée établissait entre l'arbitrage, la sécurité et le désarmement, ne permettait pas une telle disjonction.

Le Protocole évite ainsi l'une des critiques adressées au projet de traité d'assistance mutuelle, auquel on reprochait d'avoir cherché à réaliser des garanties de sécurité en laissant à l'avenir la solution de la question de la réduction des armements.

A la Conférence du désarmement seront convoqués tous les Etats, qu'ils soient ou non membres de la Société des Nations; cela résulte d'ailleurs du fait que le Protocole est ouvert à l'adhésion de ces mêmes Etats.

En vue de cette Conférence, l'article 17, paragraphe 2, donne mission au Conseil de préparer un plan de réduction.

tion. Pour l'établissement de celui-ci, il tiendra compte des engagements pris par les Etats qui auront usé de la faculté que leur donne l'article 13. Ce plan sera communiqué aux gouvernements au moins trois mois avant la réunion de la conférence.

★★

SECTION XI. — *Le Pacte et le Protocole*

Le but du Protocole de Genève était de compléter le Pacte en précisant certains des engagements que celui-ci faisait assumer aux membres de la Société des Nations.

Ce caractère du Protocole de constituer une annexe et non pas un acte nouveau, fait que les dispositions du Pacte qu'il ne modifie pas, continuent à garder leur force obligatoire. Le rapport cite comme exemple les obligations fixées par le Pacte, article 16, paragraphe 3, d'après lequel les Etats se doivent entre eux un mutuel appui dans le but de réduire au minimum les pertes et les inconvénients qui peuvent résulter de l'application des sanctions économiques et financières et doivent prendre les mesures nécessaires pour faciliter le passage, à travers leur territoire, des forces prenant part à une action commune ordonnée par le Conseil.

La délégation suisse aurait désiré que mention fut faite dans cet article de la situation spéciale que lui reconnaît la Déclaration du Conseil de Londres du 13 février 1920.

Elle n'insista cependant pas pour l'adoption de l'amendement qu'elle proposait, tant le principe de la neutralité militaire de la Suisse est hors de contestation.

★★

Aux termes de l'article 20, ressortissent de la compétence de la Cour de Justice internationale, les différends dont l'objet se rapporterait à l'interprétation du Protocole.

★★

SECTION XII. — *Vote du Protocole par la cinquième Assemblée, ainsi que de résolutions tendant à son application*

Le Protocole de Genève, dont nous avons maintenant terminé l'exposé, fut un moment de la conscience des peuples. La fièvre avec laquelle les Commissions élaborèrent en quelques semaines une œuvre admirable, l'unanimité qui se fit autour de leurs propositions lorsqu'elles furent soumises à la cinquième Assemblée, tout témoigne de l'enthousiasme qu'avait provoqué cette idée : il faut détruire la guerre, la bannir comme forme légale du règlement des différends internationaux, la punir comme un crime, si le cynisme d'un Etat, — dédaigneux de la justice et de la force répressive du monde civilisé — lui fait oser d'y avoir recours.

Le système créé est solide, il est surtout logique; il constitue un mécanisme dont toutes les pièces se commandent, aussi doit-il être accepté tel quel ou rejeté en bloc, à la différence du projet de traité d'assistance mutuelle.

En même temps que le Protocole, la cinquième Assemblée votait, le 3 octobre 1924, à l'unanimité des quarante-huit Etats présents, plusieurs résolutions dont voici le texte :

« 1. — L'Assemblée,

» Ayant pris acte des rapports des première et troisième Commissions sur les questions qui leur avaient été renvoyées par la résolution de l'Assemblée, en date du 6 septembre 1924, accueille avec la plus vive satisfaction le projet de Protocole sur le règlement pacifique des différends internationaux proposé par les deux Commissions et décide :

» 1° De recommander à tous les membres de la Société de prendre en très sérieuse considération ledit projet de Protocole ;

» 2° D'ouvrir immédiatement dans les termes proposés, le dit Protocole à la signature des représentants des membres de la Société qui sont dès maintenant en mesure de le signer, et de le laisser ouvert à celle de tous autres Etats ;

» 3° D'inviter le Conseil à nommer sans délai un Comité chargé de préparer la rédaction du texte des amendements au Pacte envisagés dans le dit Protocole ;

» 4° De prier le Conseil de convoquer une Conférence internationale pour la réduction des armements, qui se réunira à Genève, conformément aux dispositions suivantes de l'article 17 du projet de Protocole.

» En vue de la convocation de la Conférence, le Conseil préparera, en tenant compte des engagements prévus aux articles 11 et 13 du présent Protocole, un programme général pour la réduction et la limitation des armements qui sera mis à la disposition de cette Confé-

» rence et communiqué aux gouvernements le plus tôt possible, et au plus tard trois mois avant la réunion.

» Si au moins la majorité des membres représentés en permanence au Conseil et dix autres membres de la Société n'ont pas déposé leur ratification pour le 1^{er} mai 1925, le Secrétaire général de la Société devra prendre immédiatement l'avis du Conseil pour savoir s'il doit annuler les invitations ou simplement ajourner la Conférence à une date ultérieure qui sera fixée par le Conseil pour permettre la réunion du nombre des ratifications nécessaires ;

» 5^o De prier le Conseil de mettre, dès à présent, à exécution les dispositions de l'article 12 du projet de Protocole.

» II. — L'Assemblée,

» Ayant pris connaissance du rapport de la première Commission sur les termes de l'article 36, paragraphe 2 du statut de la Cour permanente de Justice internationale;

» Considérant qu'il résulte de cet examen que les dits termes sont assez souples pour permettre aux Etats d'adhérer au Protocole spécial, ouvert en vertu de l'article 36, paragraphe 2, en faisant les réserves leur paraissant indispensables ;

» Convaincue qu'il importe au progrès de la justice internationale et qu'il est conforme à l'attente de l'opinion universelle de voir le plus grand nombre d'Etats accepter de la manière la plus large possible, la compétence

» obligatoire de la Cour, recommande aux Etats d'adhé-
» rer le plus tôt possible au Protocole spécial ouvert en
» vertu de l'article 36, paragraphe 2 du statut de la Cour
» Permanente de Justice Internationale.

» 1° L'Assemblée recommande au Conseil d'inscrire à
» l'ordre du jour de la Conférence internationale pour la
» réduction des armements, la question des accords régio-
» naux pour la réduction des armements ;

» 2° La majorité des Etats qui ont répondu, tout en fai-
» sant certaines réserves, ayant fait connaître qu'ils n'ont
» pas dépassé les dépenses d'armements qui figuraient à
» leur dernier budget et la recommandation adressée aux
» gouvernements visant la période qui précède la réunion
» de la Conférence internationale pour la réduction des
» armements qui doit se réunir l'année prochaine.

» L'Assemblée estime qu'il n'y a pas lieu de renouveler
» la recommandation relative à la limitation des dépenses
» d'armement, question qui doit faire partie du program-
» me de la Conférence internationale pour la réduction
» des armements ;

» 3° L'Assemblée émet l'avis :

» 1. Qu'une nouvelle conférence technique sur le désar-
» mement n'est pas nécessaire ;

» 2. Que la question du désarmement naval doit être
» englobée dans celle du désarmement général dont
» s'occupera la Conférence internationale envisagée dans
» la résolution adoptée le 6 septembre 1924, par la cin-

» quième Assemblée et dont il appartient au Conseil d'établir le programme ;

» 4° L'Assemblée prie le Conseil lorsqu'il préparera le programme général de la Conférence pour la réduction des armements prévue à l'article 17 du Protocole, de vouloir bien examiner l'opportunité (1) de faire figurer les points suivants à ce programme :

» 1. Plan général d'une réduction des armements conformément à l'article 8 du Pacte notamment :

» a) Base et méthodes de la réduction (budgets, effectifs de paix, tonnage des flottes navales et aériennes, population, configuration des frontières ;

» b) Fixation d'un budget modèle des dépenses d'armements ;

» 2. Situation spéciale de certains Etats à l'égard de la réduction des armements :

» a) *Réserves temporaires des pays se trouvant particulièrement exposés ;*

» b) *Recommandation d'accords régionaux de réduction (ou de limitation) des armements ;*

» 3. *Recommandation d'établissement de zones démilitarisées (article 9) ;*

» 4° Contrôle et investigation de l'Etat d'armement des Etats contractants.

(1) A noter ces derniers mots, introduits pour bien marquer que cette résolution ne diminue en rien l'indépendance et la liberté du Conseil dans son œuvre d'organisation.

» L'Assemblée prie également le Conseil de faire examiner par les organismes compétents de la Société, les projets dans cet ordre d'idées dont a été saisie la troisième Commission ou dont pourra être saisi ultérieurement le Secrétariat et d'en tenir compte dans la préparation du programme de la Conférence. »

Ainsi saisi par l'Assemblée, le Conseil votait à son tour, dès le lendemain, une résolution dans laquelle il décidait la création d'un Comité du Conseil, chargé de dégager les principes directeurs des travaux préparatoires. Il prescrivait au Secrétariat de réunir tous les documents pouvant permettre l'application de l'article 12 du Protocole.

Enfin, il procédait à une réforme de la composition de la Commission Temporaire Mixte qui prendrait le nom de Commission de Coordination.

★★

L'heureuse unanimité que nous avons constatée, l'atmosphère de confiance et de solidarité si précieuse à l'élaboration de travaux utiles, ne durèrent pas.

Contrairement à ce que l'on pouvait attendre après les paroles louangeuses (1), que ses membres lui prodiguèrent lorsqu'il fut transmis à l'Assemblée, la délégation britan-

(1) « La délégation britannique est disposée, sans hésitation et en usant de toute l'influence dont elle dispose, à recommander au Gouvernement britannique la signature et la ratification du Protocole proposé... » Lord Parmoor, Lord Président du Conseil, délégué de l'Empire Britannique.

nique, sur l'ordre de son gouvernement, s'abstint de signer le Protocole.

L'Empire britannique avait, le premier, porté la hache, sur l'arbre de la paix qui venait de sortir des serres de la Société des Nations. Le Protocole, dès cet instant, était condamné et lorsque quelques mois plus tard le Premier Ministre anglais lui donna le coup de grâce, son insuccès était déjà un fait acquis.

Une étude de l'opinion publique dans les principaux pays et particulièrement en Angleterre, est nécessaire, pour comprendre un renversement aussi brusque et aussi inattendu de la situation — renversement qui entraîna l'échec du Protocole.

TROISIÈME PARTIE

L'ÉCHEC DU PROTOCOLE

CHAPITRE I

LE PROTOCOLE ET L'OPINION PUBLIQUE

SECTION I. — *La presse française.*

Le grand discours que prononça M. Mac Donald le 4 septembre, au commencement des débats sur la question de la réduction des armements, fut accueilli très sévèrement en France. « Son inspiration est généreuse, disait le » *Quotidien*, mais ses suggestions sont insuffisantes. Le » discours est terriblement décevant. » La volonté de M. Herriot d'assurer avant tout la sécurité, reçut l'approbation unanime.

» *Le Gaulois* résumait fort bien l'opinion publique en

écrivant : « La France ne saurait abandonner ses armes dé-
»jà si diminuées, avant d'avoir obtenu la **sécurité**, telle
» qu'elle l'entend, c'est-à-dire des garanties effectives con-
»tre tout acte d'agression. »

» *L'Ere Nouvelle* exprimait la même idée : « Il ne s'agit
» pas de détruire les aspirations nationalistes, mais de les
» discipliner. L'arbitrage sans pacte est une formule pour
» juristes, elle est vide de sens pour les hommes d'Etat. »

Pour certains, les discussions qui vont avoir lieu seront
une occasion de resserrer les liens de la France et de la
Petite Entente.

» D'après l'*Echo de Paris*, le rôle naturel de la France
» est de marquer par de vigoureuses initiatives le mou-
» vement que ses amis et auxiliaires de Bruxelles, Pra-
»gues, Bucarest, Varsovie et Belgrade, doivent soutenir
» et seconder. »

La première impression que donne l'étude de la Presse
française est donc que la France ne doit signer aucun en-
gagement qui n'assurerait pas sa sécurité.

La seconde, plus pénible, est le scepticisme presque gé-
néral quant au résultat des travaux qui vont être entre-
pris.

La Journée Industrielle estimait que la Société des
Nations n'était pas encore mûre pour la tâche qu'elle
s'imposait au moment où s'ouvrit sa cinquième assem-
blée. « La Société des Nations ne pourra subsister et se
» développer que dans la mesure où ceux qu'elle entend
» réunir auront foi en son équilibre et en sa durée. Or,

» cette foi-là, comme toutes les autres, serait en grand danger si on prétendait l'imposer et non l'inspirer. »

Le *Figaro* partageait le même point de vue : « Certes, la Société des Nations est une institution excellente, mais elle n'assurera la paix que par un progrès lent, et ceux qui lui décrètent de faciles succès, l'assassinent. »

Le même état d'esprit critique se manifesta pendant l'élaboration du Protocole. Le *Gaulois* exprimait son inquiétude : « Si c'est là, la Paix qu'on prépare à Genève, la France a le droit de se demander où la conduisent les maîtres qu'elle s'est choisie et qui, déjà, faillirent la conduire au désastre à la veille de la Grande Guerre. »

Le *Rappel* disait également : « Je vois bien à Genève une réunion de braves gens qui élèvent soigneusement la Colombe de la Paix » pour la lâcher sur le monde. Mais trop de peuples ont encore leurs tireurs de pigeons qui n'attendent son premier vol que pour tirer dessus. »

On pouvait enfin lire dans le *Figaro* du 22 septembre : « Tant mieux si Genève fait faire à l'Europe quelques progrès dans le sens de la sécurité. Mais la sécurité du dehors ressemble à ce qu'on appelle dans l'art militaire des obstacles passifs. Ils engendrent la plus périlleuse des confiances. Un pays assuré contre tous les risques succomberait au premier choc. »

Nous verrons avec l'analyse de la Presse anglaise l'émotion que souleva dans l'opinion publique de nos voisins, la nouvelle d'après laquelle la délégation britannique aurait mise la flotte de son pays à la disposition de la

Société des Nations. Cette émotion ne fut pas sans écho. Le 26 septembre, sous le titre « l'Assemblée des Nuées », le *Figaro* publiait l'article suivant : « Le projet suppose » que différents Etats auront mis d'avance à la disposition de la Société des Nations des forces qui seront le » bras séculier de l'Eglise de Genève. Qui a pu rêver cette » absurdité ? Quel Parlement français votera jamais que » le sang de la France est à la disposition d'un Conseil, » qui peut le répandre comme il lui plaît, pour on ne sait » quels conflits étrangers à la France ? Quel Français ad- » mettra que son pays soit condamné à la guerre pour » empêcher la guerre entre des tiers ? »

L'amendement Adatci provoqua de très nombreux commentaires ; nous avons précisé sa portée exacte. Il nous sera donc facile d'apprécier la valeur de l'interprétation qu'en donna le *Quotidien* : « L'amendement japonais » transforme toute l'économie de la Société des Nations. » En droit, il ne s'agit que d'un amendement. En fait, » c'est une véritable récréation de la Société des Nations. » C'est la souveraineté intérieure des Etats qui est biffée » ou plutôt elle le sera peu à peu. Tout fait intérieur est » déclaré par principe international du moment qu'il dé- » clanche la guerre, qu'il contient une menace de guerre. » Avec l'amendement Adatci, plus de nationalisme, plus » de souveraineté ou du moins presque plus de nationa- » lisme, presque plus de souveraineté. »

Sans être entourée par les autres journaux d'un enthousiasme aussi exagéré, la proposition japonaise reçut une approbation assez générale. « Il faut reconnaître loyalement, écrivait le *Temps*, que les scrupules des repré-

» sentants du Japon sont jutifiés en raison de l'importance du problème, tel qu'il se trouve posé devant eux. »

Il apparut d'ailleurs que l'intérêt de son amendement n'était pas limité au seul Japon. Le *Quotidien* disait : « Le problème intéresse le monde entier et chaque pays en particulier ». Léon Jouhaux déclarait également : « On n'aura rien fait de définitif pour la Paix, tant qu'on n'aura pas abordé franchement du point de vue international, les problèmes économiques de l'heure présente. »

Lorsque l'Assemblée eut clos ses travaux, la Presse fut unanime pour constater l'atmosphère de paix et de confiance, au milieu de laquelle elle s'était déroulée.

Le *Temps* du 2 octobre, annonçant le règlement de l'incident soulevé par l'amendement Adatci augurait favorablement de cette heureuse issue : « Que l'accord ait pu se faire sur une grave question de principe aussi controversée, cela témoigne une fois de plus de l'excellent esprit de solidarité internationale dans lequel on travaille à Genève. »

Le *Figaro* du 4 octobre écrivait aussi : « Le trait le plus caractéristique de cette Assemblée a été sans doute la foi qui l'anime. »

Si prodigues d'éloges quant à la tenue de la cinquième Assemblée, les journaux se montrèrent, dans l'ensemble, beaucoup plus réservés à l'égard de l'acte, sorti de ses délibérations.

Certains, cependant, délirèrent d'enthousiasme. On put

lire, par exemple, dans le *Quotidien* du 3 octobre : « La
» cinquième Assemblée a déterminé les moyens de détrui-
» re l'ennemie que l'on croyait immortelle... La France,
» dans la même journée, a accompli deux actes dont elle
» a lieu de s'honorer ; en donnant sa signature au Proto-
» cole, en reconnaissant l'article 36, paragraphe 2 du Sta-
» tut de la Cour Permanente. C'est elle qui se trouve à
» l'avant-garde de la coopération internationale. »

A l'opposé, le Protocole apparaît à une partie de l'opi-
nion comme prématuré. Le *Figaro* l'appréciait en ces ter-
mes : « Ce château de cartes — le Protocole — s'abattra
» à la première tempête. Le suprême danger serait d'es-
» pérer qu'on s'y abriterait. Mais ce qui n'est pas vain,
» c'est l'état d'esprit dont témoigne le Protocole de Genève. Quarante-sept nations s'efforcent d'empêcher le re-
» tour des guerres.

» Voilà le fait essentiel. L'effet est encore nul ou peu
» s'en faut, mais la cause est puissante et elle continuera
» d'agir La guerre sera finie le jour où les peuples ne
» croiront plus à l'efficacité de la guerre. Persuadez aux
» hommes que la victoire ne paie pas et la paix univer-
» selle sera assurée. »

Poursuivant son commentaire de la cinquième Assem-
blée, le *Figaro* publiait l'article suivant dans son numéro
du lendemain : « Il semble bien qu'aujourd'hui la Société
» des Nations ne puisse pas faire grand chose de plus que
» de constater les infractions aux traités et les délits con-
» tre le Droit. Mais c'est déjà beaucoup. Avoir des procès-
» verbaux qui feraient foi devant l'univers assemblé, se-

» rait un immense progrès. C'est cette action qu'il importe de développer et d'organiser d'abord. »

Entre ces opinions extrêmes, le *Temps* portait sur le Protocole un jugement dont la précision et l'impartialité prouvaient la sincérité des intentions de son auteur. Considérant d'abord le document dans son ensemble, il soulignait : « qu'un réel progrès moral a été accompli à » Genève, dont le Protocole témoigne hautement... Cette » entreprise est véritablement grande. »

S'attachant ensuite aux principales dispositions, il critiquait le retard apporté à l'application du Protocole : « C'est » une erreur, croyons-nous, de ne prévoir la mise en » vigueur du Protocole ratifié et signé, qu'après que la » Conférence du Désarmement aura abouti. » Il démontrait que l'on empêchait ainsi de se répandre une impression de confiance et de sécurité.

Le *Temps* évitait de se prononcer sur la faculté laissée aux signataires du Protocole de conclure des accords particuliers, « il y a là, disait-il, une conception qui peut présenter quelques dangers. »

Analysant l'organisation des sanctions militaires, il regrettait que la question n'eut pas été précisée davantage. « Nous avons signalé à plusieurs reprises que certaines » stipulations du Protocole prêtent à l'équivoque, et les » commentaires de la Presse anglaise (1) sur les conditions » dans lesquelles sera due l'assistance militaire, prouvent

(1) Voir plus loin.

» qu'il importe de ne laisser subsister aucun doute sur la
» question. »

Le critérium *loyalement et effectivement* lui semble peu sûr. « Il est à craindre qu'il n'y ait là, malgré tout, une
» cause de malentendus, de contestations, de récrimina-
» tions que même, le contact direct des gouvernements et
» des Etats-Majors ne pourra supprimer, si tous les Etats
» ne sont pas également de bonne foi. »

Evaluant les réparations que devra fournir l'agresseur, il s'efforce de prouver leur insuffisance. « Le seul risque
» de ne s'exposer qu'à des conséquences financières ne
» suffira pas toujours à arrêter une puissance de proie
» dans l'accomplissement du crime international que cons-
» titue toute agression. »

Le *Temps* mettait ensuite en parallèle la situation mondiale actuelle et l'acte de la cinquième Assemblée. « Toute la question est de savoir si l'organisation de la
» paix comme on la conçoit à Genève, peut s'adapter loya-
» lement et exactement à la Société des Etats civilisés,
» telle qu'elle a été créée par des siècles d'histoire et telle
» qu'elle existe au stade actuel de l'Evolution. »

Il pensait qu'il n'en était malheureusement pas ainsi, car tous les auteurs du Protocole n'avaient pas poursuivi le même but en le rédigeant et le comprenaient, par suite, de manières différentes.

« En réalité, on est parti à Genève de deux points de
» vue essentiellement différents, les uns visant surtout le
» désarmement et les autres, considérant avec raison que
» le véritable but à atteindre est de donner la sécurité au

» monde. On s'est efforcé de concilier les conceptions,
» mais on n'a pu réussir complètement parce que l'équivo-
» que a toujours subsisté, malgré tout, dans les esprits. »

Quoi qu'il en soit, le *Temps* était loin de mésestimer l'effort tenté par la cinquième Assemblée pour organiser la paix : « Telle quelle, l'œuvre réalisée à Genève n'en » marque pas moins un grand progrès moral. Elle est au » premier chef une œuvre de rapprochement des peuples » et de civilisation; elle peut être féconde si on ne s'expose » pas à la compromettre dangereusement, en demandant » aux grands principes qui sont à sa base, plus qu'ils ne » peuvent donner dans l'état actuel des choses. C'est de » la prudence des gouvernements et de la conscience des » peuples qu'il dépend que la paix devienne une réalité... » Un grand acte se trouve donc ainsi accompli, et les dis- » cours qui ont été prononcés, hier à Genève, ont remar- » quablement fait ressortir sa portée au point de vue inter- » national. »

Le Protocole constitue un grand progrès moral, disait le *Temps*, mais il estimait que là, résidait seulement son utilité. Quoique donnant plus de satisfactions à la thèse française qu'à la thèse anglaise sur le désarmement, l'acte de la cinquième Assemblée lui apparaissait comme laissant une place trop importante dans son système à la bonne foi des Etats.

« On peut considérer qu'en admettant tel quel le Proto- » cole relatif à l'arbitrage, à la sécurité et au désarme- » ment, la France ira au-delà de ce que permet la pru- » dence politique, car en somme, forte de la sincérité de » son amour pour la paix, elle se fie sans réserves à la

» bonne foi de toutes les autres nations, ce qui peut n'être
» pas sans danger... Pour l'instant, en attendant que les
» principes puissent se traduire clairement dans les réalités de la vie politique de chaque jour, compter avant
» tout sur elles-mêmes pour vivre dans la paix et la
» dignité, vaut aujourd'hui comme hier pour toutes les
» nations qui ne veulent pas s'abandonner à l'aventure. »

Le 3 octobre, le *Temps* écrivait à nouveau : « Les garanties stipulées par le Protocole dressent théoriquement
» des obstacles contre toute guerre d'agression, mais personnellement ne peut dire ce que vaudront ces obstacles aux
» heures de crise internationale. »

La *Nacion* de Buenos-Ayres publiait également le 7 octobre, un article signé de M. Raymond Poincaré, dans lequel il était dit : « Compter sur autrui, c'est toujours
» renoncer un peu au droit de pouvoir compter sur soi,
» mais compter sur autrui quand autrui ne promet rien,
» ou à peu près rien, ce serait se résigner à être victime
» de la plus grossière duperie. »

Il n'était pas jusqu'au *Quotidien*, pourtant si favorable au Protocole, qui n'eût des doutes sur son efficacité :
« Maintenant qu'est rédigée la charte de la Paix, il s'agit
» de savoir si les forces démocratiques dans le monde et
» particulièrement dans la vieille Europe l'emporteront
» sur les forces contraires qui, plus que jamais, vont
» s'acharner contre l'œuvre de Genève. »

La Presse redevenait unanime pour constater avec quelle ardeur la France s'était donnée à cette nouvelle tentative d'organisation de la paix. Elle louait le gouvernement de

manifester ainsi la force de l'aspiration du peuple français vers la paix, montrant à l'univers la fausseté des accusations « d'impérialisme » répandues contre la France.

« Quoi qu'il advienne du Protocole de Genève, lisait-on » dans le *Temps* du 26 septembre, la France aura prouvé » la sincérité de la volonté de paix qui l'anime et qui commande toute sa politique, non pas seulement depuis » hier, mais depuis que ses gouvernements ont successivement défendu son droit, tel qu'il résulte clairement du » Traité de Versailles. »

Quand on essaie de synthétiser les divers commentaires que provoqua dans la Presse française le projet de Protocole, on remarque que l'opinion, favorable à la Société des Nations et attentive à ses travaux, considérait que, dans les conditions actuelles, il était vain de prétendre organiser la paix d'une manière sûre et définitive.

En une grande manifestation, le Comité d'action pour la Société des Nations expose chaque année l'œuvre que vient d'accomplir l'Assemblée de Genève.

La manifestation de 1924 — qui eut lieu quelques jours (1) après l'adhésion de la France au Protocole — revêtit un éclat particulier : M. Doumergue, Président de la République, et de nombreuses notabilités y assistèrent. Dans le compte rendu qu'il en donnait, le *Figaro* montrait le sens qu'il fallait attacher à une telle démonstration :

« Elle met en valeur l'intérêt que les milieux officiels

(1) Le 24 octobre.

» français portent à la Société des Nations, la satisfac-
» tion qu'ils ont du travail accompli par la cinquième
» Assemblée. »

★★

SECTION II. — *L'opinion en Angleterre*
et dans différents pays

La Presse britannique avait jusqu'alors suivi avec calme les débats de la cinquième Assemblée. Le 15 septembre 1924, elle s'ameuta sur l'information que lord Parmoor aurait déclaré, au nom de son gouvernement, que l'Angleterre était prête à mettre sa flotte au service de la Société des Nations pour assurer le respect des futures décisions des tribunaux arbitraux.

Le *Daily Telegraph* jugeait cette offre en ces termes :
« Les obligations d'une telle charge seraient non seule-
» ment lourdes au point de vue financier, mais dange-
» reuses au point de vue militaire. Il suffit de s'imaginer
» l'attitude que prendrait vraisemblablement l'Amérique
» qui ne fait pas partie de la Société des Nations, si nos
» vaisseaux de guerre cherchaient à intervenir. En fait,
» il se pourrait que nous soyons entraînés dans une grave
» querelle internationale, à la suite d'une affaire qui ne
» nous intéresserait pas du tout. »

En vain lord Parmoor déclarait-il, dès le 16, à l'Agence Reuter, « qu'aucune proposition d'un caractère défini n'a
» été ni faite, ni retirée, en ce qui concerne l'utilisation
» de la marine anglaise pour imposer le respect des sanc-

» tions décidées par la Société des Nations. » Les journaux, particulièrement ceux du parti conservateur, continuèrent à s'élever contre un tel « abandon de souveraineté ».

Le *Times* considérait que la Grande Bretagne ne pouvait pas ainsi placer sa flotte sans conditions « à la disposition d'un corps « international ». « Quelles garanties » avons-nous, disait-il, que l'emploi de notre marine pour » exécuter des sanctions, ne nous plongerait pas aussitôt » dans des controverses embarrassantes et dangereuses » avec des puissances maritimes demeurées neutres ? »

Le *Morning Post*, se plaçant au point de vue de la susceptibilité nationale, écrivait que « l'idée seulement de » faire passer sa marine bien-aimée sous le contrôle » étranger indispose fortement le peuple anglais. »

Les *Daily News*, pourtant favorables à la Société des Nations, engageaient la délégation britannique à ne pas reconnaître des obligations « que le Parlement hésiterait à » ratifier. »

De nombreux journaux attaquaient vivement Lord Parmoor, auquel ils reprochaient ses variations continuelles. On se rappelle, en effet, que lors des premières séances de la cinquième Assemblée, le délégué britannique avait affirmé qu'il était inutile de doubler la notion d'arbitrage de celle de sanctions, car il n'y a pas d'exemple qu'une sentence arbitrale n'ait pas été exécutée.

L'inquiétude gagna bientôt les Dominions eux-mêmes, dominés par la crainte d'être entraînés dans des conflits difficiles et coûteux.

La Presse se plaignait surtout de voir la situation de meurser confuse. Elle réclamait pour la nation britannique des explications précises sur l'attitude de sa délégation.

Le *Times* estimait que la Grande Bretagne devrait s'opposer à tout renforcement du Pacte : « Il se peut que nos » intérêts nationaux ne soient pas compatibles avec les » obligations très vagues et d'un caractère général, prévues au Pacte de la Société des Nations. En tout cas, » il ne saurait être question de diminuer l'autorité de la » nation en ce qui concerne sa plus puissante arme de » guerre, la marine. »

Certains journaux, tel l'*Evening Star*, se prononçaient contre le principe même de l'arbitrage. Celui-ci lui apparaissait comme illusoire et impraticable : « Le principe » de l'arbitrage, adopté à La Haye six ans avant la guerre, n'a pu empêcher cette dernière. Six ans après la » guerre, la Société des Nations refait le même rêve... un » beau rêve. »

Le *Daily Herald* travailliste, opposait aux attaques dirigées contre le Protocole en élaboration, les engagements déjà assumés en vertu de l'article 16 du Pacte : « Contrairement à ce que l'on pense dans les milieux officiels, il n'a jamais été de l'intention des représentants » britanniques de faire des offres dépassant la portée de » l'article 16 et il faut se rendre compte, d'autre part, que » l'on ne prévoit pas pour l'Empire britannique un régime différent de celui des autres Etats. »

Quoi qu'il en soit, la simple honnêteté exigeait d'atten-

dre la rédaction définitive du texte avant de le battre en brèche. »

Le même journal publiait une interview de M. Wickham Steed, ancien rédacteur en chef du *Times*, directeur de la *Review of Reviews*, dans laquelle il disait : « Si l'on veut » la paix, il faut que l'on ait l'impression que l'Angleterre ne se désintéresse pas de la paix du monde et qu'elle » est prête à donner le secours de sa flotte pour empêcher » une guerre ». Il continuait en insistant sur l'impossibilité d'organiser la paix sur des vœux platoniques et sur la nécessité de faire cesser l'hostilité de ses concitoyens contre toute intervention pour la sauvegarde de la justice internationale. •

Dans un discours prononcé à Derby (1), M. Mac Donal exprimait un point de vue analogue : « Ce que nous » devons faire maintenant est de proscrire à jamais la » guerre. Je puis dire que le gouvernement actuel n'aspire qu'à rétablir la paix mondiale non par de vaines » paroles, mais en lui consacrant tout son temps et en ne » négligeant rien pour obtenir le but cherché. »

Ainsi, loin de céder aux pressions de la Presse conservatrice, le sommant de rappeler Lord Parmoor « coupable, » disait l'*Evening Standard*, de faire de son crédit diplomatique un emploi contraire à la volonté nationale », le Premier Ministre britannique gardait son appui à la politique poursuivie à Genève.

Pour donner plus de force à leur argumentation, les

(1) Le 26 septembre.

journaux conservateurs firent alors appel à des techniciens.

C'est ainsi que le *Sunday Times* du 20 septembre prêtait ses colonnes à Mr Amery, ancien Lord de l'Amirauté, pour lui permettre de montrer la menace que les projets de sanction constituaient pour la flotte de l'Empire.

Il prétendait que Lord Parmoor abandonnait le principe qui avait fait rejeter le projet de traité d'assistance mutuelle, principe qui était opposé à l'entrée en guerre de la Grande-Bretagne, pour assurer l'intégrité territoriale de n'importe quel pays. La conséquence de ce nouvel état d'esprit devait être une augmentation de la flotte britannique de 50 % puisqu'elle risquait d'entrer en conflit avec le monde entier : « Autrement, concluait » Mr Amery, il est du devoir de l'Angleterre de refuser » de donner à un Pacte une signature à laquelle elle n'a » pas l'intention de faire honneur. »

Le *Daily Express* écrivait également : « Ni la vie d'un » seul soldat britannique ne sera sacrifiée, ni un seul de » nos fusils ne sera placé sous les ordres d'un organisme » international ; cette politique est à la base même de » notre existence nationale. »

La Presse anglaise se montra très réservée à l'égard de l'amendement Adatci; les *Daily News*, organe libéral, le jugèrent même très sévèrement : « La demande faite par » le Japon que les membres de la Société des Nations » puissent invoquer l'arbitrage contre d'autres puissances dont les lois intérieures affecteraient leurs intérêts, » compromet très sérieusement le nouveau Protocole

» d'arbitrage. Si l'on admet le droit de la Société des Na-
» tions à s'ingérer dans les affaires intérieures d'un pays,
» cela nous conduira tout droit au chaos et probablement
» à la dissolution de la Société des Nations elle-même. Il
» est inconcevable que le gouvernement japonais pousse
» sa revendication absurde et dangereuse jusqu'à une
» conclusion fatale ».

Lorsque la teneur du Protocole fut à peu près connue, elle se trouva en butte aux critiques des journaux qui s'étaient efforcés de discréditer, près de l'opinion publique, l'œuvre entreprise à Genève.

Le *Daily Telegraph* exprimait l'inquiétude qu'avait provoqué parmi les juristes anglais la définition de l'agression donnée par le Protocole.

Les présomptions d'agression établies par l'article 4 étaient irréfragables, à moins que le Conseil ne soit unanime pour les détruire. « Ainsi, déclarait le *Daily Telegraph*,
» un seul membre du Conseil pourra faire jouer les sanc-
» tions, alors que tous ses collègues seraient d'un avis
» opposé au sien concernant l'agresseur véritable. »

Cependant, si d'autres journaux, tel l'*Observer*, émettaient des commentaires désobligeants pour la Société des Nations, celle-ci ne comptait pas que des détracteurs.

Les *Daily News* par exemple, notaient combien il était « remarquable qu'une cinquantaine d'Etats veuillent bien
» prendre favorablement en considération un document
» aussi gros de conséquences que le Protocole. »

Lord Harding, président de la délégation de l'Inde, s'ef-

forçait également, de dissiper les préjugés de l'opinion britannique sur l'Institution de Genève et particulièrement sur les mesures à prendre pour assurer la sécurité : « Le » Protocole rend clair pour tous ceux (et ils sont nombreux) qui n'ont pas encore saisi toute la portée du » Pacte, que la signature de plus de cinquante gouvernements n'a pas été apposée à cet instrument parce qu'il » contient des théories purement académiques, mais » parce qu'il implique aussi une action matérielle dans » certains cas, pour assurer cette paix si ardemment désirée par le monde entier. »

De telles déclarations demeurèrent malheureusement isolées, d'autres peuvent leur être opposées, notamment l'opinion du Ministre de l'Intérieur de l'Australie qui interprétait au Sénat australien l'article 16 du Pacte, comme ne permettant au Conseil, que la possibilité de faire des recommandations en vue d'une action militaire, chaque Etat gardant son entière liberté de décision, et déclarait d'autre part que « les délégués à Genève ne sont pas » autorisés à prendre des engagements au nom de l'Australie, laquelle ne sera liée par aucun accord, avant que le » Parlement l'ait discuté ».

L'Observer du 6 octobre remarquait que seules la France, la Pologne, la Tchécoslovaquie avaient signé le Protocole : « Si, ajoutait-il, la préoccupation de l'Europe » est de s'unir contre toute perturbation violente occasionnée par le règlement du Traité de Versailles, les » idées de paix françaises, polonaises, tchécoslovaques » seront satisfaites. Mais si l'Europe prétend par ce Protocole faire la justice dans tous les cas où le Traité de

» Versailles aura failli, le Protocole de Genève ne pourra
» réaliser tous ces espoirs. »

Enfin, la *Westminster Gazette* estimait que « le Pro-
» tocole n'est qu'un squelette d'un plan de Paix et de
» Désarmement ».

★ ★

Nous avons indiqué à la fin du chapitre précédent que, sur l'ordre de son gouvernement, la délégation britannique ne signa pas le Protocole. Si le Cabinet travailliste donna des instructions aussi contraires à sa politique, c'est qu'au moment où le projet de Protocole fut soumis à l'Assemblée, la situation du ministère était devenue extrêmement instable et que M. Mac Donald ne voulait pas engager ses successeurs. Le gouvernement travailliste ne représentait pas la majorité à la Chambre des Communes; il se maintenait seulement grâce aux voix libérales qui, réunies à celles de ses partisans, lui assuraient une supériorité numérique sur les conservateurs.

Or, la conclusion du traité de commerce anglo-soviétique en août 1924, avait indisposé les libéraux dont l'appui était devenu moins ferme. Enfin, l'affaire Campbell vint précipiter la chute de M. Mac Donald.

James Ross Campbell était le rédacteur en chef d'une feuille communiste, le *Workers Weekly*, dans laquelle il provoquait les soldats et marins à la désobéissance et à la révolte. Des poursuites furent entreprises contre lui par sir Patrick Hastings, attorney général, mais furent

interrompues, sur l'ordre du gouvernement, prétendit-on.

Les journaux de l'opposition s'emparèrent de ces faits, qui leur servirent à nourrir une très vive campagne contre le ministère.

Au Parlement, le Parti conservateur déposa contre lui une motion de blâme; de leur côté, les libéraux demandèrent la nomination d'un comité d'enquête. M. Mac Donald déclara qu'il s'opposerait au vote de l'un quelconque de ces ordres du jour. Il indiquait que, dans le cas où il serait mis en minorité, il demanderait au Roi la dissolution de la Chambre des Communes.

Dès cette minute, tous les partis commencèrent la préparation de nouvelles élections générales jugées inévitables.

Il apparut tout de suite que la plateforme électorale des travaillistes serait la politique générale de paix pratiquée par M. Mac Donald et le traité anglo-russe. Une proclamation du secrétaire général de « l'Independent Labour Party », vint bientôt confirmer ce point de vue; elle donnait pour cri de ralliement aux travaillistes : « Paix sur la terre aux hommes de bonne volonté. »

Dans un discours prononcé le 7 octobre, M. Mac Donald exprimait la grandeur de l'œuvre, réalisée par la cinquième Assemblée : « Tous, hommes et femmes, qui ont » adhéré au « Labour Party » dans le but de rechercher » la sécurité et la paix peuvent être fiers de la tâche » accomplie par la délégation britannique à Genève le » mois dernier. »

Le 8 octobre, par 364 voix contre 198, le Cabinet travail-

liste était renversé. Le 9, le Roi prononçait la dissolution de la Chambre des Communes et fixait au 29 octobre la date des élections générales.

Dans la partie du discours de dissolution relative à la politique étrangère du gouvernement, le Roi constatait que « la cinquième Assemblée a franchi une étape importante dans la voie menant à la réduction des armements ».

Le manifeste électoral du Parti travailliste affirmait de même « qu'un grand pas a été fait à Genève pour la Sécurité, l'Arbitrage, le Désarmement... Ce sera pour nos successeurs une source de fierté, de pouvoir dire un jour, qu'une politique socialiste a mis fin aux guerres, et leur a substitué un système d'arbitrage, basé sur un accord international, qui a ramené les grands peuples russe et allemand dans le Comité des Nations et entraîné les citoyens de notre pays à adopter une politique de coopération pour le bien commun, au lieu de la concurrence actuelle, dont l'unique souci : le gain individuel a déjà infligé tant de souffrances à l'humanité... Si les conservateurs reviennent au pouvoir, affirmait-il, ils mettront le pays dans l'impossibilité de contribuer à l'établissement d'une véritable paix internationale ».

Le manifeste du Parti libéral était très bref sur le Protocole : « Les libéraux reconnaissent pleinement, disait-il, les efforts faits en vue du désarmement mutuel et de la paix internationale. »

Quant au manifeste du Parti conservateur, il ne contient aucune appréciation sur le Protocole : « La politique étrangère anglaise — y était-il écrit — devra se réali-

» ser en consultation étroite avec les Dominions. Les rela-
» tions les plus étroites doivent être maintenues entre les
» alliés et la Société des Nations doit être appuyée. Le
» Protocole sera examiné minutieusement si nous pre-
» nons le pouvoir. »

Le 12 octobre, M. Henderson, travailliste, délégué britannique à la cinquième Assemblée, demandait dans un discours, que l'on n'attachât pas trop d'importance aux rumeurs concernant l'emploi de la flotte britannique par la Société des Nations, il ajoutait : « Le gouverne-
» ment de l'heure devra décider de l'utilisation de notre
» flotte. Il va sans dire que cette utilisation pourra seule-
» ment se produire lorsque tous les arguments de droit,
» de justice, d'équité auront fait faillite auprès de l'agres-
» seur. »

Lord Parmoor, dans une réunion électorale à Dulwich le 21 octobre, rendait à son tour hommage à l'œuvre de M. Mac Donald en politique étrangère.

Les élections générales eurent lieu le 29 octobre. Elles furent un éclatant succès pour les conservateurs auxquels elles donnèrent 410 sièges. Les travaillistes restaient au nombre de 152, les libéraux étaient écrasés; le parti ne comptait plus que 41 représentants à la Chambre des Communes.

Le 4 novembre, M. Mac Donald remettait sa démission au Roi.

Entre temps, au cours de la session extraordinaire que le Conseil de la Société des Nations tint à Bruxelles, à la fin du mois d'octobre, lord Parmoor avait exposé qu'il

ne lui paraissait pas souhaitable que le Comité du Conseil se réunît le 17 novembre, étant donnée la situation politique en Grande-Bretagne.

Faisant droit à sa requête, le Conseil décida d'ajourner la réunion du 17 novembre et d'assurer lui-même à sa prochaine session ordinaire, qui s'ouvrirait le 8 décembre, le travail de préparation de la Conférence sur la réduction des armements.

Quelle allait être la conséquence de l'avènement au pouvoir des conservateurs, sur le Protocole de Genève ? Les *Daily News* affirmaient « qu'allait se rouvrir la course aux armements ».

Rien cependant ne semblait venir à l'appui de cette opinion. Pendant la période électorale, les conservateurs ne s'étaient pas prononcés sur le projet de Protocole, mais avaient toujours affirmé que « la Société des Nations était le principe essentiel de la politique britannique ». D'autre part, le nouveau Premier Ministre, M. Baldwin, comme le nouveau Secrétaire général aux Affaires étrangères, M. Austen Chamberlain, étaient favorables au projet.

Malheureusement, ce dernier se heurtait à la fois aux préjugés de l'Amirauté et du Foreign Office, jugeant le Protocole utopique et très défectueux au point de vue technique et aux Dominions qui redoutaient soit une ingérence plus grande de la Société des Nations dans leurs affaires intérieures, soit un accroissement des engagements déjà assumés. On ne pouvait rien induire d'un discours que prononçait quelques jours après la constitu-

tion de son ministère (1) M. Baldwin et dans lequel il disait que « la politique étrangère du gouvernement » aura pour objet principal la stabilité et la continuité... » Quant au Protocole, le gouvernement en coopération » avec les Dominions en fera l'objet d'un examen ».

Cependant, dès le 19 novembre, le *Daily Telegraph* ne craignait pas d'annoncer la « mise au panier du Protocole ».

★★

Hors de France et d'Angleterre, le Protocole reçut un accueil particulièrement chaleureux de la part des Etats de la Petite Entente.

C'est ainsi que le *Kurier Polski* de Varsovie approuvait son gouvernement d'avoir donné son adhésion au Protocole, « d'abord, parce qu'il constitue vraiment le premier » pas réel sur la voie de la paix effective; ensuite, parce » qu'en le signant dès le premier jour, le gouvernement » polonais a ainsi affirmé une fois de plus et démontré » par l'exemple qu'il est prêt à tous les sacrifices de » nature à assurer la paix. La seule condition qu'il pose, » c'est d'avoir une garantie valable de sa sécurité ».

M. Skrzynski, ministre des Affaires étrangères de Pologne, répondant à une interview, résumait le problème de l'organisation de la paix de la manière suivante : « Ou » bien les peuples de l'Europe s'entendront, s'uniront » comme le veut le Protocole pour assurer la paix, ou

(1) Le 10 novembre.

» bien, isolés, inquiets pour leur sécurité, ils armeront,
» prépareront la guerre et notre civilisation européenne
» périra misérablement. Il n'y a que deux hypothèses :
» ou l'entente internationale sur la base du document de
» Genève, ou la ruine. Notre choix est fait. »

★★

Si nous jetons, enfin, un coup d'œil sur les journaux américains, nous les voyons suivre attentivement les travaux de la cinquième Assemblée.

L'incident Adatci provoqua particulièrement leurs commentaires. Il apparut à la *Chicago Tribune* comme soulevé dans le but de rendre plus lointaine l'entrée des Etats-Unis dans la Société des Nations.

Le même journal remarquait que la proposition ne visait pas seulement les Etats-Unis, mais tous les pays : Australie, Colombie britannique, Afrique du Sud, Amérique du Sud, qui opposaient des barrières à l'immigration japonaise.

La *Chicago Tribune* concluait en disant que « les
» Etats-Unis ne permettront jamais qu'un accord international, adopté par des puissances étrangères, menace
» d'attenter à la souveraineté nationale dans le règlement
» des problèmes intérieurs, tel que celui de l'immigration
» par exemple. »

★★

La seule impression d'ensemble que l'on puisse dégager de cette étude de la Presse dans différents pays, concerne

l'affirmation contenue dans tous les journaux suivant laquelle le Protocole réalise un grand progrès moral.

Il marque une étape dans la voie du désarmement, pose les principes qui permettront de le réaliser; mais peu nombreux sont ceux qui croient que, grâce à lui, ce but pourra être immédiatement atteint.

Connaissant l'opinion publique, il nous sera plus facile de comprendre l'attitude adoptée par les hommes d'Etat lorsque le Protocole vint devant le Conseil.

CHAPITRE II

LE PROTOCOLE DEVANT LE CONSEIL

SECTION I. — *Discussion du Protocole par les gouvernements; les objections formulées. — Proposition britannique tendant à la conclusion « d'accords spéciaux pour répondre à des nécessités spéciales ». — L'ajournement du Protocole.*

Le 15 novembre 1924, par note adressée au Secrétariat général de la Société des Nations, M. Austen Chamberlain, Secrétaire général des Affaires étrangères du nouveau gouvernement britannique faisait connaître qu'en raison de sa récente entrée en fonctions, le cabinet n'était pas à même de se prononcer sur le projet de Protocole. En conséquence, il demandait que soit retirées de l'ordre du jour de la session de Rome — qui allait s'ouvrir le mois suivant — les questions relatives à la préparation de la Conférence du désarmement et leur ajournement à une session ultérieure.

M. Austen Chamberlain commentant cette note aux

séances (1) du 9 décembre de la trente-deuxième session du Conseil, insistait sur le fait que, seul, le défaut de temps empêchant son gouvernement d'étudier le Protocole comme il le mérite, ne lui avait pas permis de donner les instructions nécessaires à ses représentants.

Il faisait valoir qu'une autre difficulté rendait la tâche du cabinet particulièrement difficile, lorsqu'il s'agissait d'une pareille question; le délégué de l'Empire britannique au Conseil ne représente pas seulement le gouvernement de Londres, mais encore tous ceux des Dominions, dispersés aux quatre coins du monde; la mission qu'il doit assurer ne peut donc être précisée que lorsqu'ont pu être centralisées, coordonnées, les opinions de toutes les autorités responsables de l'Empire britannique.

M. Austen Chamberlain indiquait que cette demande de délai qu'il avait présentée au nom de son gouvernement ne préjugait en rien de la décision finale que prendrait celui-ci sur la question.

Le délégué britannique marquait enfin, que la seule honnêteté lui interdisait de participer aux travaux préparatoires, avant que son gouvernement ait pu se faire une opinion définitive sur le Protocole proposé. Par suite, les représentants britanniques dans les Commissions ne pourront prendre aucune part active aux travaux — quels qu'ils soient — qui pourraient être entrepris à ce sujet. M. Austen Chamberlain faisait cette déclaration pour

(1) Troisième séance privée le matin; cinquième séance publique l'après-midi, M. Briand ayant demandé que M. Chamberlain répâtât en séance publique les déclarations qu'il faisait le matin en séance privée.

répondre à une observation de M. Briand, proposant que les divers mécanismes prévus pour la mise au point du Protocole, soient constitués et fonctionnent et que ne soit pas interrompu le travail de renseignements.

Considérée uniquement en elle-même, la proposition britannique paraissait très raisonnable; mais, il était à craindre qu'elle fut interprétée par l'opinion publique comme une atteinte à l'œuvre de la cinquième Assemblée, comme un renvoi *sine die* des discussions préliminaires et par suite de l'application du Protocole.

Ce point de vue fut particulièrement mis en lumière par M. Briand que vint appuyer le Dr Bénès. Le Protocole de Genève a fait naître de très grandes espérances, il a consolidé la situation de la Société des Nations. Il est indispensable que ne puisse s'accréditer l'opinion d'après laquelle d'ores et déjà certaines puissances entendraient ne pas reconnaître le Protocole.

Dans ce but, le Conseil adopta la résolution suivante :

« Le Conseil ayant entendu la demande et les observations du représentant de l'Empire britannique et les déclarations faites par les autres membres du Conseil,

» Décide de mettre à l'ordre du jour de sa session de mars le travail de préparation de la Conférence sur la réduction des armements qu'il devait entreprendre au cours de sa présente session, en vertu du Protocole de Genève et conformément à la résolution adoptée à Bruxelles le 28 octobre 1924; les autres dispositions de cette résolution devront être appliquées, en tenant compte de ce changement de date. »

Le dernier membre de phrase se rapporte à la date de la Conférence qui devait être originairement tenue le 15 juin. Il était évident que le retard apporté dans les travaux ne permettrait pas la réunion de celle-ci à l'époque fixée.

M. Austen Chamberlain concluait en disant : « Il s'agit » d'un délai de trois mois et rien de plus. » « Sans rien » préjuger », ajoutait M. Salandra.

*
**

Le 12 mars 1925, à la sixième séance publique de la trente-troisième session du Conseil, M. Austen Chamberlain faisait une longue déclaration dans le préambule de laquelle, après avoir exprimé les sentiments de sympathie de son gouvernement envers les principes dégagés à la cinquième Assemblée, il indiquait que « d'insurmontables » difficultés » rendaient impossible l'adhésion de l'Empire britannique au Protocole.

Il portait condamnation contre le Protocole dans son ensemble « qui n'apparaissait pas, disait-il, comme constituant la méthode la meilleure pour amender et renforcer le Pacte ».

Le Protocole a pour but de permettre le désarmement; il pense parvenir à cette fin, en resserrant les mailles du système de règlement pacifique des différends internationaux créé par le Pacte et comme corollaire nécessaire, il fortifie les sanctions, dont on espère qu'elles décourageront les « velléités » d'agression ou qui les réprimeront.

Les auteurs du Protocole ont pensé réaliser ainsi un grand progrès sur ce que l'on avait fait en 1919. Quelle erreur et quelle présomption ! Les rédacteurs du Pacte ont bien vu quelles étaient les lacunes apparentes de leur système et s'ils ne les ont pas comblées, c'est que, d'une part, il se sont rendu compte que l'arbitrage obligatoire et universel était impraticable, un certain nombre de différends répugnant à y être soumis et que, d'autre part, aucune atteinte bien grave ne peut être portée par ces fissures contre la paix du monde. Loin de les avoir réduites à néant, le Protocole a plutôt fortifié les objections contre l'arbitrage obligatoire si l'on considère que par la réforme qu'il veut faire de l'article 15 du Pacte, il diminue les garanties des membres de la Société des Nations contre toute ingérence de cette dernière dans les questions d'ordre intérieur.

Le Délégué britannique se préoccupait ensuite de rechercher comment et dans quelle mesure étaient accrus par le Protocole les engagements assumés auparavant. Contrairement à ce que certains pensent, la différence n'est pas formelle. C'est un nouveau système qui a été créé : la Société aura à intervenir pour régler un plus grand nombre de différends ; autant d'occasions nouvelles de violer ses décisions, par suite de faire usage de mesures coercitives. Rien d'étonnant à ce que l'organisation de celles-ci tiennent une place de premier plan dans le projet, mais personne n'a considéré que, étant donnée la composition actuelle de la Société, ces sanctions, particulièrement celles d'ordre économique pourraient se montrer d'une efficacité des plus restreintes.

La Société des Nations n'est pas universelle; elle ne comprend pas notamment l'un des plus grands Etats du monde, les Etats-Unis, dont l'absence inattendue avait manqué désorganiser tout le système. Quoiqu'affaiblie, la Société des Nations a pu jusqu'ici résoudre tous les problèmes qui se sont posés devant elle. Il ne faut pas risquer de briser sa brillante carrière en l'exposant, à voir d'abord ses décisions méconnues, à ne pas pouvoir les imposer ensuite, car rien ne démontre — certains Etats restant en dehors de la coalition économique dirigée contre l'agresseur — que celui-ci dût être très atteint par les mesures prises contre lui.

Après ces objections d'ordre général, M. Austen Chamberlain passait à la critique des articles du Protocole concernant la sécurité et les sanctions.

Il s'attaquait aux dispositions des articles 7 et 8 interdisant aux Etats en litige de procéder à aucun préparatif de guerre, depuis le moment où le différend naît jusqu'à celui où il est réglé. Il s'efforçait de démontrer que la prohibition contenue dans ces articles atteignait beaucoup plus la victime d'une agression que son agresseur. Celui-ci est libre de choisir le moment où il provoquera un différend, rien ne l'empêche, à la condition qu'il ne procède ni à une mobilisation, ni à une augmentation de ses armements, de disposer en vue des fins qu'il vise, les forces militaires qu'il possède. A partir du jour où, par sa volonté éclatera le conflit, la position des troupes des Parties ne pourra et ne devra subir le moindre changement; si la victime s'aperçoit que ses centres vitaux sont directement menacés, que certaines de ses frontières sont

particulièrement exposées, elle ne pourra procéder à aucune mesure de couverture, car elle violerait le Protocole. On ne voit pas les moyens que celui-ci pourrait employer pour éviter une telle situation, qui peut d'ailleurs se trouver normalement réalisée.

Déjà délicat lorsqu'il s'agit de forces terrestres, le problème devient sans issue si l'on se place au point de vue de la puissance maritime. La valeur d'une flotte repose dans sa mobilité. Sa position en temps de paix ne correspond nullement à celle qu'elle devrait occuper en temps de guerre; la condamner à l'immobilité serait « demander à l'Etat menacé de renoncer à son droit inaliénable » de défense individuelle », renonciation à laquelle il ne saurait consentir.

Le délégué britannique exprimait ensuite la sympathie du Gouvernement britannique pour l'article 15, mettant à la charge de l'agresseur, tous les frais des opérations et des réparations, mais maintenant intactes son intégrité territoriale et sa puissance politique. Il regrettait cependant que ces principes soient formulés d'une manière rigide et absolue et que la Société des Nations « se » prive délibérément d'un pouvoir discrétionnaire — « accorder les circonstances atténuantes — que tous les » autres tribunaux ont la faculté d'exercer ».

D'autre part, dans certains cas, la responsabilité des deux parties, agresseur et victime, peut être à peu près égale. Pourquoi forcer la Société à faire supporter tout le poids de la guerre à une seule d'entre elles ?

Enfin, inversement, n'estime-t-on pas, que soit insuffisant le paiement d'une indemnité pécuniaire, comme

garantie que l'agresseur vivra dorénavant selon les principes du droit ?

M. Austen Chamberlain contestait ensuite l'affirmation tant de fois formulée à la cinquième Assemblée, d'après laquelle le Protocole ne serait qu'un développement du Pacte, dont il comblerait seulement les lacunes. Loin d'éclaircir le Pacte, le Protocole vient en dénaturer l'esprit par le renforcement des sanctions; il fait application de la vieille idée que, pour avoir la paix, il faut organiser la guerre et tend toutes les forces de la Société des Nations vers cette fin, oubliant que celle-ci est avant tout un instrument de coopération des peuples, entre lesquels elle doit amener l'apaisement.

Certes, dira-t-on, le Protocole, pas plus qu'aucune création de l'homme, n'est parfait, mais il a le gros avantage de permettre la réalisation du désarmement. Pour apprécier la valeur de cet argument, il faut pénétrer dans la conscience des peuples et comprendre ce qui peut les empêcher de réduire leurs armements.

Ce qu'ils appréhendent, ce n'est pas, que par de prétendues fissures du Pacte, s'introduisent de sournoises attaques, c'est qu'au mépris des engagements assumés — que ce soit en vertu du Pacte ou de tout autre acte, et il n'y a pas de raison pour que le Protocole fasse exception à la règle — ou bien en raison de sa situation hors de la Société, un Etat recourt à la guerre d'agression : « La » force matérielle, voilà ce qu'ils craignent, et seule la » force matérielle au service de leur propre défense pourra, à ce qu'ils croient, leur assurer la sécurité dont ils » ressentent le besoin. »

Le délégué britannique avouait ne pas voir les progrès que réalisait le nouveau système de sécurité proposé. Comment et suivant quels principes établir un équilibre de force entre les agresseurs et les victimes éventuels ?

Enfin, le Protocole prêtait particulièrement à la critique dans celles de ses dispositions relatives à l'attitude qu'observerait la Société des Nations, vis-à-vis d'un agresseur qui lui serait étranger. Il est peu probable, en effet, qu'un Etat qui s'est tenu en dehors d'elle pendant le temps de paix, vienne accepter toutes les obligations d'un de ses membres à l'heure où un conflit éclatera. « Dans ce cas, » le Protocole destiné à assurer la paix universelle ne » pourra qu'étendre le champ de la guerre et cette possibilité — si elle se réalise — n'améliorera pas les chances » d'un désarmement général. »

Après cette partie critique, l'exposé de M. Austen Chamberlain contenait des directives pour l'élaboration d'un autre système de sécurité.

Il posait d'abord, en principe, que le plus souvent les sanctions contenues dans le Pacte, ou même simplement la crainte de se les voir appliquer, serait le meilleur frein pour retenir les Etats dans la voie du droit. Mais il faut prévoir les « cas extrêmes », où elles seraient insuffisantes, car c'est en fonction de ces cas, que les peuples entendent établir le niveau de leurs armements.

Le Protocole montre qu'un renforcement des dispositions du Pacte ne constitue pas un moyen adéquat ; la solution ne peut être trouvée qu'en étudiant les caractéristiques de ces cas extrêmes : « Les craintes obsédantes

» qui sont la raison des armements formidables, ont peu
» de rapports avec les malentendus ordinaires, insépara-
» bles de la vie internationale (comme de la vie sociale),
» malentendus que la Société est si parfaitement propre
» à régler. Elles naissent de causes profondes d'hostilité
» qui, pour des raisons historiques ou autres, divisent de
» grands et puissants Etats; mais si elles existent, on ne
» saurait réussir à les apaiser, même avec la méthode la
» plus parfaite qui soit pour régler des différends parti-
» culiers, par voie d'enquête et d'arbitrage. Car ce qu'on
» redoute dans ces cas, ce n'est pas l'injustice, mais la
» guerre — la guerre entreprise délibérément dans une
» intention de conquête et de revanche. »

Ayant ainsi analysé la question avec une netteté qu'on ne saurait trop admirer, le délégué britannique préconisait pour la résoudre « de compléter le Pacte en coopération avec la Société, par des accords spéciaux pour répondre à des nécessités spéciales ». Ces accords, qui ne sauraient se départir du caractère défensif, seraient conclus dans le cadre de la Société des Nations et resteraient sous son contrôle.

M. Austen Chamberlain pensait donc que la sécurité ne pourrait être réalisée qu'en liant directement entre elles « les nations menaçantes ou dénommées telles » (1) et celles qu'elles menacent.

On ne peut considérer sans étonnement le plan du gouvernement britannique, si l'on se rappelle que jusqu'alors

(1) M. Mac Donald (travaux de la 5^e assemblée. Séance du 8 septembre).

celui-ci s'était montré un adversaire irréductible des accords particuliers (1), s'en tenant à la garantie générale. Quoi qu'il en soit, la déclaration du Ministre des Affaires étrangères de l'Empire britannique contenait les principes qui donnèrent naissance aux accords de Locarno dont nous donnerons plus loin un aperçu.

★
★★

M. Briand avait été le premier à signer sans réserves au nom de la France, le Protocole de Genève. Il ne pouvait laisser passer sans réplique une telle critique contre ce document.

Dans sa réponse au représentant britannique, il marqua tout d'abord, le caractère très élevé sans doute, mais plus philosophique que pratique, des conceptions anglaises. Le mot « paix » y est entouré d'un tel prestige qu'il semblerait que, par sa seule force il dût s'imposer au monde. Il y a là un mélange de considérations à la foi morales et politiques, qui constitue un ensemble assez déroutant.

M. Briand indiquait que, pour lui, au contraire, la paix est « l'absence de la guerre » ; guerre, paix sont deux termes inséparables et l'on ne peut assurer la paix qu'en se préoccupant « de toutes les voies et de tous les moyens » qui peuvent être les plus propres à empêcher les guerres ».

Le délégué de la France reprenait et défendait vigoureusement l'idée d'après laquelle le Protocole n'est que le

(1) Cf. Première partie.

développement du Pacte ; toutes ses dispositions se trouvent déjà avec une simple différence de degré dans l'œuvre de Woodrow Wilson. L'on prétend qu'à force de parler de la guerre, on finira par la susciter. « Je ne crois » pas, disait-il, que de placer des paratonnerres sur un » édifice ait pour effet de créer la foudre, mais j'ai toujours » jours considéré que c'était une bonne précaution. »

Il répondait à l'observation que M. Austen Chamberlain avait présentée à propos des articles 7 et 8 en montrant, que le Protocole prévoyait la légitime défense pour la victime, à laquelle tous les moyens de résistance — sans compter l'aide de la Communauté des Nations, sont permis.

La Société des Nations a sans doute été affaiblie par la défection des Etats-Unis, mais il faut considérer que, d'une part, malgré ce vide, elle ne s'est jamais trouvée inférieure à sa tâche, et que, d'autre part, seul le développement de son autorité morale, de son prestige, sera susceptible de faire cesser une absence infiniment regrettable — quand ce ne serait qu'au point de vue de la force des sanctions, encore qu'elle soit loin de leur ôter toute valeur.

M. Briand marquait ensuite tous les progrès que réalisait le Protocole, notamment dans la morale internationale, en proclamant l'égalité juridique des grandes et des petites nations, et en faisant « de la guerre un crime et » de celui qui la tente un criminel ».

Il exprimait l'attachement de la France à ce document, mais ne refusait pas de discuter toute proposition qui pourrait l'améliorer. La Grande-Bretagne propose un

retour aux principes dégagés dès 1923, tendant à organiser une Assistance mutuelle. Si l'on peut aboutir par cette voie, qu'on la prenne, car ce qu'il faut éviter avant tout, c'est un aveu d'impuissance de la Société des Nations, autour de laquelle s'étaient agglomérés tant d'espoirs qu'il ne faut pas détruire.

★★

Le délégué italien, M. Scialoja, prit une attitude mixte; tout en faisant siennes les critiques que dirigeait M. Austen Chamberlain contre le Protocole, il affirmait la faveur que s'étaient attirés dans son pays les « principes qui en » constituent l'esprit ». Il considérait que le Protocole avait eu le tort de vouloir brusquer le développement historique des idées, qui ne se fait que par degrés. Il donnait son appui à la politique d'accords spéciaux pour répondre à des nécessités spéciales, conclues en collaboration avec la Société des Nations, « accords de caractère » purement défensifs, conçus dans l'esprit du Pacte et » appliqués en étroite harmonie avec la Société des Nations, et sous ses auspices, liant les nations les plus » directement intéressées, dont les différends peuvent » donner naissance à de nouveaux conflits, par le moyen » de traités ayant pour objet de maintenir entre elles » une paix durable ».

M. Hymans, délégué belge, émettant une opinion sensiblement analogue, se ralliait à l'idée d'accords particuliers que, disait-il, le « Gouvernement belge n'a cessé, » depuis l'armistice, de préconiser ».

Le Dr Bénès, qui avait été rapporteur de la troisième Commission à la cinquième Assemblée, prit ensuite la défense du Protocole. Il indiquait que les critiques présentées par le Gouvernement britannique contre le Protocole — que personne n'a jamais estimé parfait — rendent le plus grand service à la Société des Nations, car, disait-il, « plus on critique le Protocole et ses principes, plus » les idées et les principes incorporés dans ce document » s'imposent à l'esprit de nous tous et montrent leur force » morale, leur vitalité, leur haute signification pour la vie » politique de la Société d'après-guerre ».

Passant sur les objections de détail, le Dr Bénès s'attachait aux plus graves, notamment à celles concernant l'arbitrage universel et obligatoire. M. Austen Chamberlain le considérait comme impossible, en faisant valoir la diversité des conditions de toute nature de ceux qui y seraient soumis. Le Dr Bénès répondait que, justement dans le cas où on peut le moins s'attendre à une entente directe, il est nécessaire qu'une méthode de règlement pacifique obligatoire vienne remplacer les moyens violents. Il montrait l'exemple de toutes les petites nations, nées de la chute des grands Empires du Centre et de l'Est, pour lesquelles la paix et la sécurité sont si nécessaires et si peu assurées.

Le délégué britannique déclarait que lorsque se produirait un « cas extrême », c'est-à-dire de guerre « voulue et intentionnellement provoquée », la Société des Nations se révélerait impuissante, car, qu'elle soit établie par le Pacte ou par le Protocole, la garantie ne repose jamais que sur la parole donnée.

Le Dr Bénès contestait l'interprétation que donnait M. Austen Chamberlain « des intentions des auteurs du » Protocole » en prétendant, d'une part, que les conflits à régler par le Protocole seront les mêmes que ceux qui l'auraient été par le Pacte ; d'autre part, que « ce n'était » pas l'insuffisance du Pacte » qui préoccupait les rédacteurs du nouveau texte, « mais le fait qu'il ne serait pas » observé, c'est-à-dire la question de savoir si la signature » serait respectée ou non », que par suite, le Protocole est inutile, puisqu'il n'a, pas plus que le Pacte, de raisons d'être observé.

Bien au contraire, affirmait le représentant tchécoslovaque, tout l'effort des Commissions s'est porté sur les lacunes du Pacte, qu'il était indispensable de combler pour enlever aux signataires toute possibilité de se soustraire à leurs engagements. C'est uniquement cette raison qui a fait introduire dans le Protocole « des procédés » techniques et un mécanisme spécial qui sont de nature » à enlever des prétextes aux signataires et à les forcer » à remplir leur devoir à coup sûr ».

Ainsi s'accroîtra le sentiment de sécurité et par suite l'apaisement et la tranquillité générale.

Sans doute, le Protocole ne fera pas disparaître toutes les guerres, mais il réalise un progrès certain sur son devancier.

Le Dr Bénès analysait ensuite la deuxième objection contenue dans la déclaration britannique, d'après laquelle le renforcement des sanctions fausserait l'équilibre du Pacte. Il indiquait qu'il lui était impossible de partager

ce point de vue car si l'on a ajouté quelques pièces au mécanisme des sanctions, on a fortifié dans une mesure beaucoup plus grande le système d'arbitrage, maintenant ainsi horizontaux les deux fléaux de la balance.

Enfin, vouloir considérer le Protocole comme un instrument de guerre est une opinion peu fondée, d'autant plus que les accords particuliers que préconisait le délégué britannique comme le moyen type d'éviter les cas extrêmes, comportent nécessairement des arrangements militaires.

Le Dr Bénès acceptait la suggestion du Gouvernement de Londres, mais exprimait l'espoir que les principes du Protocole présideraient à toute nouvelle organisation de la paix. Il marquait « qu'à tous était dès lors apparue » la nécessité d'amender le Pacte ».

★★

Le 13 mars 1925, à la fin de la discussion que nous venons de relater, le Conseil adopta la résolution suivante présentée par M. Bénès, rapporteur :

« Le Conseil, ayant entendu l'exposé du représentant » de l'Empire britannique sur le Protocole pour le règlement pacifique des différends internationaux et les déclarations des autres membres du Conseil ;

» Considérant que la cinquième Assemblée a, par une » résolution adoptée à l'unanimité le 2 octobre 1924, » décidé de recommander à tous les membres de la Société de « prendre en très sérieuse considération le dit » projet de Protocole » et qu'elle a par la même résolution

» invité le Conseil à entreprendre certains travaux préparatoires prévus par divers articles du même projet de Protocole ;

» Considérant que le Conseil avait décidé, le 28 octobre 1924, d'entreprendre lui-même le travail de préparation de la Conférence sur la réduction des armements, travail qu'il avait d'abord décidé de confier au Comité du Conseil qui devait se réunir le 17 novembre ;

» Décide :

» a) De renvoyer à la sixième Assemblée les déclarations ci-dessus visées du représentant de l'Empire britannique et des autres membres du Conseil, ainsi que toutes les déclarations qui pourraient lui être adressées sur le même sujet par les Gouvernements des Membres de la Société, et charge le Secrétaire général d'inscrire, dès maintenant, cette question à l'ordre du jour de la dite Assemblée ;

» b) D'ajourner le travail de préparation qu'il avait décidé d'entreprendre jusqu'à ce que la sixième Assemblée se soit prononcée sur la question qu'il vient de lui soumettre. »

•
**

Dans cette partie critique du Protocole, il convient de donner une place à une déclaration faite au *Dail* par le Ministre des Affaires étrangères de l'Etat libre d'Irlande, le 13 mai 1925. Cette déclaration contient un paragraphe très intéressant concernant la volonté des auteurs

du Protocole de maintenir le *statu quo* en matière de frontières et par suite d'exclure du nouveau système « tous les » différends susceptibles de s'élever au sujet des divisions » territoriales actuelles ».

Cette attitude apparaissait au Gouvernement irlandais comme de nature à affaiblir la portée du document proposé. Il s'élevait contre l'intangibilité de frontières « fixées » par des traités qui ont été négociés, avant que l'ombre » jetée par la grande guerre se soit dissipée et que les » passions qu'elle a suscitées se soient apaisées ». Seul, le temps pourra faire connaître si la délimitation adoptée est arbitraire ou correspond à la nature.

La déclaration attribuait ensuite au désir de ne pas avoir à intervenir pour défendre l'intégrité d'une ligne de frontières peut-être « inéquitablement tracée », l'abstention de certains des plus grands Etats de participer aux travaux de la Société des Nations. A ce point de vue, le Protocole qui affecte les allures « d'une alliance stricte- » ment limitée aux Etats membres de la Société des Na- » tions et insiste implicitement sur l'intangibilité des » frontières, est plutôt de nature à retarder qu'à avancer » les progrès de la pacification et du désarmement uni- » versels ».

★★

SECTION II. — *Aperçu des Accords de Locarno.*

Nous en avons fini maintenant avec l'étude du Protocole de Genève. Nous ferions cependant œuvre incomplète, si nous passions sous silence les Accords de Locarno,

car ils naquirent des critiques portées par le Gouvernement britannique contre le Protocole, et surtout parce qu'ils sont dominés par les principes dont ce document faisait application.

A vrai dire, l'idée première de tels accords revient au Chancelier allemand Cuno et cela dès 1920; le 9 février 1925, l'Allemagne faisait remettre dans les capitales alliées une note dans laquelle il était dit, que « l'Allemagne estimerait comme acceptable un Pacte qui garantirait formellement le *statu quo* actuel sur le Rhin ». De ces tendances et propositions sortit une série d'accords paraphés à Locarno, le 16 octobre 1925, et signés à Londres, le 1^{er} décembre de la même année. Leur entrée en vigueur était retardée jusqu'au moment où « les ratifications nécessaires auront été déposées à la Société des Nations et où l'Allemagne (1) sera devenue membre » de la Société des Nations. »

Ils demeureront applicables jusqu'à ce que, « sur la » demande de l'une ou de l'autre des Hautes Parties contractantes, notifiée aux autres puissances signataires, » trois mois d'avance, le Conseil, votant à la majorité des » deux tiers au moins, constate que la Société des Nations » assure aux Hautes Parties contractantes des garanties » suffisantes. »

Il est aisé de s'apercevoir, par les conditions mises à leur fonctionnement et à leur durée, que les Accords de

(1) L'entrée de l'Allemagne eut lieu le 8 septembre 1926 le dépôt des ratifications le 14 septembre 1926. Les accords de Locarno sont donc devenus obligatoires pour leurs signataires à partir de cette dernière date.

Locarno sont intimement liés à la Société des Nations, à laquelle ils empruntent d'ailleurs tant ses principes que ses organes.

L'originalité de ces Accords consiste en ce qu'ils se composent d'abord d'un traité général, ensuite de conventions d'arbitrage, conclues deux à deux entre l'Allemagne, point central, et d'autres puissances, dont certaines ne sont pas parties au traité général — ce que nous expliquerons facilement — et enfin de projets d'accords entre ces dernières puissances et la France.

D'après le traité général conclu entre l'Allemagne, la Belgique, la France, la Grande-Bretagne et l'Italie, est maintenu le *statu quo* territorial des frontières entre l'Allemagne et la Belgique et entre l'Allemagne et la France ; est également garantie l'observation des dispositions des traités de paix concernant la zone démilitarisée du Rhin. Le traité général a donc uniquement pour objet la frontière occidentale ; on comprend dès lors pourquoi la Pologne et la Tchécoslovaquie n'y sont pas parties.

L'Allemagne et la Belgique, l'Allemagne et la France s'engagent ensuite, à ne jamais introduire de guerre dans leurs rapports, sauf pour « l'exercice du droit de légitime » défense, d'une action en application de l'article 16 du » Pacte », d'une action commune organisée par la Société des Nations.

Les différends pouvant s'élever entre ces trois Etats seront soumis, s'ils sont de caractère juridique, à des juges ; dans les autres cas, à une Commission de conciliation ou au Conseil.

Lorsque l'une des parties prétendra qu'une autre agit en violations des Accords, elle devra saisir le Conseil de la Société des Nations, qui constatera s'il y a eu contravention ; dans ce cas, il avisera les puissances signataires qui devront prêter assistance à l'Etat visé par l'acte incriminé.

Lorsqu'il y aura urgence et flagrant délit, les dites puissances pourront entrer en action sans attendre l'invitation du Conseil. Cependant, elles devront, par la suite, conformer leur attitude aux recommandations que prononcera celui-ci.

D'après l'article 7, « le présent traité, destiné à assurer » le maintien de la Paix et conforme au Pacte de la Société des Nations, ne pourra être interprété comme restreignant la mission de celle-ci, de prendre les mesures propres à sauvegarder efficacement la paix du monde ».

Le traité général était complété par quatre conventions d'arbitrage entre l'Allemagne d'une part, la Belgique, la France, la Pologne, la Tchécoslovaquie d'autre part, venant préciser les modalités des méthodes de règlement pacifique qu'il prévoyait.

Elles organisent minutieusement le fonctionnement des Commissions de conciliation. A défaut de recours devant celles-ci, la contestation sera soumise, par voie de compromis, à la Cour permanente de Justice internationale ou à un Tribunal d'arbitres. Enfin, faute de compromis et après un préavis d'un mois, la Cour pourra être saisie directement par voie de requête.

L'organisme appelé à statuer, quel qu'il soit, aura toujours la faculté de prescrire des mesures provisoires.

Les deux projets entre la France et la Pologne, la France et la Tchécoslovaquie ont pour but de renforcer l'assistance que se devront ces Etats dans le cas d'un manquement de l'Allemagne aux engagements assumés en vertu des documents que nous étudions.

Par une lettre adressée au Gouvernement allemand, les autres puissances, parties aux accords, faisaient connaître que l'article 16 du Pacte, dont un rappel était fait, devait être entendu « en ce sens que chacun des Etats » membres de la Société est tenu de collaborer *loyalement* » et *effectivement* pour faire respecter le Pacte et pour » s'opposer à tout acte d'agression, dans une mesure qui » soit compatible avec sa situation militaire et qui tienne » compte de sa position géographique ».

Le 14 décembre 1925, au cours de la trente-septième session du Conseil de la Société des Nations, Sir Austen Chamberlain et M. Paul-Boncour déposèrent dans les archives de la Société des Nations, les Accords de Locarno.

Dans le discours qu'il prononça à cette occasion, le délégué britannique indiquait que ces Accords (conventions d'arbitrage et traités de sécurité mutuelle) étaient « conçus dans l'esprit du Pacte de la Société des Nations » et en harmonie avec les principes du Protocole (Arbitrage, Sécurité, Désarmement); le Dr Benes déclarait également : « Nous avons institué des dispositions répondant à l'idéal du Protocole. »

La rapide analyse que nous venons de faire des Accords conclus vient à l'appui de cette opinion ; nous y avons vu quelques-unes des plus grandes puissances du monde

venir y renoncer à toute guerre d'agression, organiser un système de règlement pacifique pour tous leurs différends, variable seulement selon la nature de ceux-ci. L'Etat qui agirait contrairement aux dispositions arrêtées serait amené à composition par les autres signataires — c'est ici que réside l'intérêt de l'existence de puissances garantes — en même temps que jouerait l'assistance au profit de celui dont le droit aurait été violé. Enfin, il n'est pas jusqu'au critérium fixé par le Protocole — loyalement et effectivement — permettant de se rendre compte de la valeur de l'intervention apportée, qui ne soit gardé par les nouveaux textes.

On peut donc dire sans exagération qu'entré le Protocole de Genève et les Accords de Locarno, il n'y a pas de différence de nature, mais simplement de degré quant à l'universalité, quant à l'étendue de l'arbitrage, quant enfin à la précision des sanctions.

La cinquième Assemblée, bien que ses délibérations n'aient pas abouti, est donc bien loin d'avoir fait œuvre vaine. L'acte qu'elle vota, répondait à l'esprit de communion internationale qui ne cessa de régner entre ses membres. Malheureusement, le sentiment de la solidarité internationale n'a pas encore pénétré avec une égale puissance dans la conscience de la masse des individus. Le projet de Protocole était trop précis et trop général : on voyait trop ce que l'on donnait sans se rendre très nettement compte de ce que l'on recevait. Nous avons vu combien confuse était la presse chargée d'éclaircir l'opinion publique. Que pouvait être celle-ci dans ces conditions ?

Les accords de Locarno, au contraire, plus tangibles,

plus proches des vieilles conceptions, purent faire application de principes qu'elles « humanisèrent » et « firent à la taille de leurs contemporains ».

Il n'en reste pas moins que demeurera à l'honneur de l'Assemblée de 1924 d'avoir enfin posé le problème de la paix sur ses véritables bases.

Elle associa d'une manière inséparable les trois termes : arbitrage, sécurité, désarmement.

Déjà la sixième Assemblée déclarait « avoir le souci » d'affirmer la fidélité unanime des membres de la Société des Nations au triple but dont s'inspire le Protocole : Arbitrage, Sécurité, Désarmement, et d'indiquer « par quelles méthodes ou quelles mesures on peut se rapprocher d'un tel objet en attendant l'aboutissement d'un règlement général jugé par plusieurs indispensable. »

Dans ce but, elle préconisait la conclusion d'accords sur le modèle de ceux qu'étaient en voie d'adopter les puissances intéressées au Rhin.

Cette politique de fidélité aux grandes lignes de l'œuvre de 1924 — œuvre qui demeure l'idéal et que tous les efforts entrepris depuis tendent seulement à rendre d'application possible, en préparant les esprits à son acceptation, par l'établissement de conventions fragmentaires, conformes à ses objets — cette politique n'a cessé de se manifester et il faut espérer que rien ne prévaudra contre elle, car seule elle peut donner aux hommes ce bien entre tous : la Paix.

CONCLUSION

Ce n'est pas sans étonnement que l'on voit les journaux parler de la guerre future comme d'une chose inévitable. S'ils se préoccupent de savoir ce qu'elle pourra être, interviewent des généraux à cet effet, ce n'est pas, comme on pourrait l'espérer, pour s'efforcer de frapper l'esprit des foules par des aperçus pleins d'horreurs, qui devraient soulever l'opinion publique contre toute tendance à la guerre, mais par simple curiosité, sinon pour montrer la nécessité d'un niveau d'armement élevé, et, en général, d'une politique de méfiance et de précautions. Bien peu nombreux sont ceux qui croient à l'efficacité d'une intervention de la Société des Nations. Cela n'est pas surprenant, car quelque paradoxale que puisse apparaître à première vue cette affirmation, le développement de la Société des Nations est lié à l'existence d'un nouveau grand conflit, à moins que préalablement le monde ne jouisse d'une très longue période de paix.

La Société des Nations suit la loi génératrice de tout organisme. Sa croissance ne peut être rapide que si elle se fait par à-coups. Avant 1914, seuls quelques privilégiés de la pensée se plaisaient à considérer comme possible son avènement dans une société policée. Les ruines accumulées pendant plus de quatre années, la netteté avec

laquelle apparut la pauvreté des ambitions humaines, son patronnage, enfin, par de grands hommes d'Etats firent surgir cette institution de paix, à côté des anciennes formes légales de groupements, seules, jusqu'alors, connues du Droit international. La Société des Nations acquit ainsi le droit à la vie; mais on lui mesura à l'extrême les moyens de la conserver.

L'oubli est la grande loi qui conduit les destinées des hommes, et si près encore des années terribles, ils se refusèrent régulièrement — sous le fallacieux prétexte d'en éviter le retour — à sacrifier le moindre de leurs principes politiques, qui n'avaient qu'un titre, « l'antiquité », pour s'imposer à leur volonté de les laisser demeurer comme les bases essentielles de toute action.

Pouvons-nous nous hasarder maintenant à émettre un pronostic sur la valeur d'une action de la Société des Nations, si, dans un délai assez court, s'élevait un conflit, qui, par ses symptômes, apparaîtrait comme appelé à devenir mondial ?

Où la paix serait maintenue, le différend étant réglé pacifiquement par l'un quelconque des organes de la Haute Assemblée — ce qui aurait pour effet de consolider sa situation — ou, au contraire, l'impuissance de celle-ci se révélerait totale et entraînerait sa disparition. Mais, au dire des savants, la guerre serait telle, dépassant en horreur ce que l'imagination la plus surexcitée peut enfanter dans les pires cauchemars, que la nécessité d'une institution puissante, placée non plus en marge, mais au-dessus des Etats, s'imposerait à tous. On peut croire qu'alors la paix serait assurée.

Il nous serait pénible de conclure cette étude sur un tableau aussi noir; il faut espérer que la folie guerrière des hommes, inspirée et entretenue par les calculs égoïstes de quelques-uns laissera aux peuples un répit suffisant pour que, la Société des Nations, faisant ses preuves lors de cas plus limités en étendue et en acuité, puisse avoir une croissance normale.

Il est déjà remarquable de constater l'influence morale de l'Assemblée de Genève sur la politique internationale, qui met de plus en plus en application les principes qu'elle a dégagés. Nous avons pu le constater avec les Accords de Locarno. Le développement des idées de solidarité internationale est non moins manifeste. On ne peut que s'en réjouir car ce sera seulement lorsqu'il parviendra à sa plénitude que la paix jouira d'une grande stabilité.

Nous venons d'indiquer que d'un conflit mondial la Société des Nations pourrait sortir triomphante, mais il est très possible qu'alors elle ne règnerait que sur des ruines.

Le bilan de la dernière guerre présente déjà des chiffres effarants quant aux pertes humaines, quant aux désastres matériels. Et encore ne fait-il acception que des conséquences directes de la guerre. N'y sont pas compris tous ceux qui, le corps délabré par les blessures ou les gaz toxiques, sont venus ajouter leur noms à la liste des victimes de la grande Epreuve.

Les statistiques laissent également hors de leurs colonnes tout le manque à gagner qu'aurait procuré l'emploi des forces détruites, forces humaines ou forces matérielles.

Le chiffre de mille milliards que l'on a donné ne constitue donc qu'un minimum, correspondant à la destruction des éléments préexistants.

Atteinte ainsi dans ses biens, l'humanité le fut plus encore — car de telles blessures ne sont pas curables — dans sa moralité.

Un fléchissement certain de la conscience publique est toujours en corrélation directe avec les grandes commotions. La première conséquence est la destruction du foyer familial; la seconde une recrudescence de la criminalité. Il est inutile d'insister sur le premier de ces deux faits sociaux; on comprend trop aisément les désordres, que peuvent créer dans le petit groupe familial l'absence prolongée de son chef et la misère qu'elle entraîne. Le deuxième, au contraire, mérite d'être examiné, car il est plus spécial; lorsqu'une guerre éclate, la négation du droit de tuer, qui est une règle formelle de tous les codes des pays civilisés, disparaît. Le meurtre devient non seulement licite, mais il est recommandé. Qu'on ne prétende pas le légitimer en le montrant comme intervenant pour la défense car si cette idée peut servir d'excuse à l'attitude hostile d'un Etat attaqué, elle est sans application quant aux individus qui le composent. A la guerre ceux-ci ne sauraient se trouver en légitime défense à l'égard d'autres individus. Nous ne nous plaçons ici que *strictement au point de vue de la conscience individuelle, laissant à part le côté social, collectif*. Il apparaît alors à chacun que le respect de la vie d'autrui n'est pas un principe absolu; l'acte tuer n'est donc pas condamnable en lui-même, il ne

le devient qu'en considération du mobile qui anime le bras criminel, et il n'y a plus grandes garanties lorsque l'on se lance dans des distinctions d'intentions.

Nous ne parlerons pas des grands bouleversements sociaux, dont on ne peut dire qu'ils soient funestes en eux-mêmes; il n'y a là que des cas d'espèces, sur lesquels il n'est pas possible de se prononcer d'une manière générale.

Ces quelques observations vont nous permettre de synthétiser le rôle de la Société des Nations : sa première tâche doit être la codification du droit international, qui permettra à celui-ci de se parer de la rigidité et de la précision que revêt le droit intérieur et dont ils font la puissance. Il sera certainement très utile au maintien de la paix, que les nations aient le sentiment de vivre sous une règle de droit. S'apercevant de l'avantage que leur procure la réglementation universelle, elles seront naturellement amenées à désirer son introduction dans d'autres matières, au sujet desquelles chacune d'elle avait jusqu'alors gardé une ordonnance rigoureusement personnelle. Le fait que les Etats sont devenus des nations, indique qu'ils sont mûrs pour l'établissement de rapports normaux, contrôlés.

Un autre devoir de la Société des Nations est l'intensification de la propagande pour la paix; il ne faut jamais oublier que, si elle est rarement en relations directes avec les individus, la Société des Nations, de même que l'Etat, n'existe que pour eux, qui constituent la fin du droit, Il importe que ce soit elle qui préside à la formation des

grands courants d'opinion publique, dont dépend la conduite des affaires de chaque pays.

C'est là un but essentiel, car la volonté des gouvernements est bien peu de chose à l'heure actuelle, si elle n'est pas soutenue par l'approbation des gouvernés. Sans aller jusqu'à prétendre, comme le fait un auteur allemand (1), que les ressortissants d'un Etat devraient refuser leur collaboration à une guerre injuste entreprise par celui-ci, on ne peut trop insister sur l'existence d'un devoir des individus vis-à-vis de la communauté internationale. Chacun, par sa parole, ses actes, fait un peu pour ou contre la paix. Il n'y a pas un ou quelques responsables d'un conflit sanglant, mais tous le sont, qui n'ont pas su l'empêcher par leur opposition; la seule différence entre les uns et les autres consiste en ce que sont plus coupables, ceux qui avaient la charge du gouvernement et qui ont trompé leurs concitoyens.

En dernière analyse, l'établissement d'un régime de paix durable est lié à la force du désir que les hommes éprouvent pour la paix.

Nous avons fait allusion dans notre avant-propos, à la conviction, que la guerre était un mal inévitable, s'imposait à l'esprit de la plupart des individus. Il y a là une confusion entre guerre et lutte, qu'il convient de dissiper.

Ce qui est un fait de nature, correspondant à l'instinct de l'homme, c'est la lutte. Elle est aussi primitive et aussi forte que lui. Elle se manifeste depuis la plus haute

(1) Doctor Hans Wehberg.

antiquité par un désir de mieux être, qui se faisait jour chez les primitifs, les armes à la main, et qui se traduit dans nos sociétés civilisées par la concurrence. La guerre n'est donc qu'un reste de la barbarie primitive, et elle est inexcusable à une époque où, par suite de l'enchevêtrement des intérêts de tous les peuples, elle ne peut être considérée à aucun titre, comme de nature à procurer un avantage réel à ceux qui l'entreprennent, et où toute question doit pouvoir être résolue par la voie diplomatique.

Considérons maintenant le problème sous un autre aspect qui est celui de la généralité de l'aspiration vers la paix.

Il est indéniable tout d'abord que les masses populaires sont foncièrement pacifiques : cet état d'esprit n'est pas fait pour surprendre; la guerre apparaît aux petites gens : artisans, paysans, comme un cataclysme où ils ont tout à perdre, rien à gagner. C'est pour cette raison, que depuis un certain nombre d'années, ils prodiguent leurs faveurs aux partis qui font profession d'idées pacifiques, en choisissant parmi leurs membres, leurs représentants dans les assemblées politiques.

Nous ne voulons pas prétendre par là, que l'idée de paix soit l'apanage de ces seuls citoyens ou partis, mais elle est comprise par eux d'une manière très simpliste.

Les milieux placés plus haut dans l'échelle sociale, où la paix jouit certainement d'un prestige aussi grand, ne conçoivent celle-ci que sous l'angle de l'expérience et de la prévoyance. Ils voudraient la paix, mais ils n'ont pas foi en elle. Ils persistent dans une politique

de méfiance, qui, si légitime soit-elle, est peu favorable à l'avènement prochain d'un régime de concorde internationale.

Quoi qu'il en soit, la passion guerrière, si différente du sentiment patriotique, est de nos jours une tare dont personne n'ose faire montre ouvertement. Il en est ainsi, même parmi ceux, qui « par profession » pour avoir la paix préparent la guerre. Nous n'avons plus à nous préoccuper, comme Sully et Penn, du sort de ceux qui éprouveraient le besoin de prendre les armes : il existe dans la vie civile suffisamment d'occasions, qui leur permettent d'exercer leurs talents ou vertus militaires. D'ailleurs, comme le disait déjà Emeric Crucé : « Le monde » n'est pas fait pour ces hommes, il n'y a qu'à les envoyer » chez les cannibales. »

On s'aperçoit, en définitive, que les guerres ne sont surtout dues qu'à l'action d'influences occultes, auxquelles elles sont nécessaires et qui disposent de moyens assez importants pour les imposer. C'est le faisceau de quelques intérêts, qui plonge périodiquement le monde dans la guerre et dans le sang. Il continuera à le faire tant que la paix ne restera qu'à l'état de volition dans la conscience des individus. Ce n'est que par l'éducation, que l'on parviendra à donner à ces aspirations la forme rigide d'une volonté. Là est la tâche de tous les pacifiques. Malheureusement, certains manquent le but qu'ils poursuivent, en donnant un enseignement fondé sur des idées trop entières, trop exclusives, qui froissent ceux auxquels il est destiné, et qui ne sont pas encore en état de le comprendre.

Le programme des établissements d'éducation ne peut comporter l'étude de la philosophie avant celui de la grammaire. Il serait vain de vouloir faire partager au monde des convictions dont il ignore la base, car sur toutes les grandes questions de la vie internationale, les hommes en sont encore à l'A. B. C.

APPENDICE

PROTOCOLE POUR LE RÈGLEMENT PACIFIQUE DES DIFFERENDS INTERNATIONAUX

Animés de la ferme volonté d'assurer le maintien de la paix générale et la sécurité des peuples dont l'existence, l'indépendance ou les territoires pourraient être menacés;

Reconnaissant la solidarité qui unit les membres de la communauté internationale;

Affirmant que la guerre d'agression constitue une infraction à cette solidarité et un crime international;

Désireux de faciliter la complète application du système prévu au Pacte de la Société des Nations pour le règlement pacifique des différends entre les Etats et d'assurer la répression des crimes internationaux;

Et,

Afin de réaliser, comme l'envisage l'article 8 du Pacte, la réduction des armements nationaux au minimum compatible avec la sécurité nationale et avec l'exécution des obligations internationales imposées par une action com-
mune,

Les Soussignés, dûment autorisés à cet effet, sont convenus des dispositions suivantes :

ARTICLE PREMIER. — Les Etats signataires s'engagent à faire tous efforts en leur pouvoir pour l'introduction dans le Pacte, d'amendements conformes au sens des dispositions contenues dans les articles suivants.

Ils conviennent que ces dispositions deviendront obligatoires dans leurs rapports respectifs à la date de la mise en vigueur du présent Protocole et que, vis-à-vis d'eux, l'Assemblée et le Conseil de la Société des Nations seront, dès lors, autorisés à exercer tous les droits et devoirs qui leur sont conférés par ce Protocole.

ART. 2. — Les Etats signataires conviennent qu'en aucun cas ils ne doivent recourir à la guerre, ni entre eux ni contre tout Etat qui, le cas échéant, accepterait toutes les obligations ci-après définies, excepté dans le cas de résistance à des actes d'agression ou quand ils agissent en accord avec le Conseil ou l'Assemblée de la Société des Nations, selon les dispositions du Pacte et du présent Protocole.

ART. 3. — Les Etats signataires s'engagent à reconnaître comme obligatoire, de plein droit et sans convention spéciale, la juridiction de la Cour permanente de Justice internationale dans les cas visés au paragraphe 2 de l'article 36 du Statut de la Cour, mais sans préjudice de la faculté pour un Etat quelconque, lorsqu'il adhérera au protocole spécial, ouvert le 16 décembre 1920, prévu

par ledit article, de formuler les réserves compatibles avec ladite clause.

L'adhésion à ce protocole spécial, ouvert le 16 décembre 1920, devra être faite dans le délai d'un mois qui suivra la mise en vigueur du présent Protocole.

Les Etats qui adhéreront au présent Protocole après sa mise en vigueur devront s'acquitter de l'obligation ci-dessus dans le mois qui suivra leur adhésion.

ART. 4. — En vue de compléter les dispositions des alinéas 4, 5, 6 et 7 de l'article 15 du Pacte, les Etats signataires conviennent de se conformer à la procédure suivante :

1° Si le différend soumis au Conseil n'a pu être réglé par lui ainsi qu'il est prévu au paragraphe 3 dudit article 15, le Conseil engagera les Parties à soumettre le différend à un règlement judiciaire ou arbitral;

2° *a)* Si les Parties s'y refusent, il est procédé, à la demande d'au moins l'une des Parties, à la constitution d'un Comité d'arbitres. Le Comité sera constitué, autant que possible, par l'accord des Parties;

b) Si, dans le délai que le Conseil aura fixé, elles ne se sont pas entendues en tout ou en partie sur le nombre, le nom et les pouvoirs des arbitres, ainsi que sur la procédure, le Conseil réglera les points en suspens. Il choisira d'urgence — en consultant les Parties — les arbitres et leur président, parmi les personnes qui, par leur nationalité, leur caractère et leur expérience, lui paraîtront

donner les plus hautes garanties de compétence et d'impartialité;

c) Après que les conclusions des Parties auront été formulées, le Comité d'arbitres, à la demande de toute Partie, sollicitera, par l'entremise du Conseil, sur les points de droit contestés, l'avis consultatif de la Cour permanente de Justice internationale qui, dans ce cas, se réunira d'urgence;

3° Si aucun des Parties ne demande l'arbitrage, le Conseil reprendra l'examen du différend. Au cas où le Conseil établit un rapport voté à l'unanimité de ses membres autres que les représentants de toute Partie au différend, les Etats signataires conviennent de se conformer aux solutions recommandées par lui;

4° Au cas où le Conseil ne peut établir un rapport accepté par tous ses membres autres que les représentants de toute Partie au différend, il soumettra le différend à l'arbitrage. Il réglera lui-même la composition, les pouvoirs et la procédure du Comité d'arbitres et aura égard, dans le choix des arbitres, aux garanties de compétence et d'impartialité visées au n° 2 b) ci-dessus;

5° En aucun cas ne pourront être remises en question les solutions ayant déjà fait l'objet d'une recommandation unanime du Conseil, acceptée par l'une des Parties intéressées;

6° Les Etats signataires s'engagent à exécuter de bonne foi les sentences judiciaires ou arbitrales et à se confor-

mer, comme il a été dit à l'alinéa 3 ci-dessus, aux solutions recommandées par le Conseil, Dans le cas où un Etat manquerait à ces engagements, le Conseil exercera toute son influence pour en assurer le respect. S'il ne peut y réussir, il proposera les mesures qui doivent en assurer l'effet, ainsi qu'il est dit à la fin de l'article 13 du Pacte. Dans le cas où un Etat, manquant à ces engagements, recourrait à la guerre, les sanctions prévues à l'article 16 du Pacte, interprétées de la manière indiquée au présent Protocole, lui deviendraient immédiatement applicables;

7° Les dispositoins du présent article ne s'appliquent pas au règlement des différends qui pourraient s'élever à la suite des mesures de guerre prises par un ou plusieurs Etats signataires en accord avec le Conseil ou l'Assemblée.

ART. 5. — La disposition de l'alinéa 8 de l'article 15 du Pacte demeure applicable devant le Conseil.

Si, pendant le cours d'une des procédures d'arbitrage prévues à l'article 4 ci-dessus, l'une des Parties prétend que le différend, ou une partie du différend, porte sur une question que le droit international laisse à la compétence exclusive de cette Partie, les arbitres consulteront sur ce point la Cour permanente de Justice internationale par l'entremise du Conseil. L'avis de la Cour liera les arbitres qui se borneront, si cet avis est affirmatif, à le constater dans leur sentence.

Si la question est reconnue par la Cour permanente ou par le Conseil comme étant de la compétence exclusive d'un Etat, la décision intervenue n'empêchera pas que la

situation soit examinée par le Conseil ou par l'Assemblée, conformément à l'article 11 du Pacte.

ART. 6. — Si, conformément à l'alinéa 9 de l'article 15 du Pacte, le différend est porté devant l'Assemblée, celle-ci aura, pour le règlement du différend, tous les pouvoirs dévolus au Conseil en ce qui concerne l'essai de conciliation des Parties, tel qu'il est prévu aux alinéas 1, 2 et 3 de l'article 15 du Pacte et au n° 1 de l'article 4 ci-dessus.

A défaut de règlement amiable obtenu par l'Assemblée :

Si l'une des Parties demande l'arbitrage, il est procédé par le Conseil à la constitution du Comité d'arbitres, dans les conditions prévues au n° 2 de l'article 4 ci-dessus, lettres *a*, *b* et *c*;

Si aucune des Parties ne demande l'arbitrage, l'Assemblée reprend, avec les mêmes pouvoirs que le Conseil, l'examen du différend. Les solutions recommandées par le rapport de l'Assemblée, dans les conditions d'approbation prévues à la fin de l'alinéa 10 de l'article 15 du Pacte, ont la même valeur et produiront les mêmes effets, en tout ce qui concerne le présent Protocole, que celles recommandées par le rapport du Conseil dans les conditions prévues au n° 3 de l'article 4 ci-dessus.

Si la majorité nécessaire ne peut être obtenue, le différend sera soumis à l'arbitrage et le Conseil réglera lui-même la composition, les pouvoirs et la procédure du Comité d'arbitres, comme il est dit au n° 4 dudit article 4.

ART. 7. — Dans le cas d'un différend s'élevant entre deux ou plusieurs Etats signataires, ceux-ci conviennent que, soit avant que le différend ait été soumis à une procédure de règlement pacifique, soit au cours d'une telle procédure, ils ne procéderont à aucune augmentation d'armements ou d'effectifs qui pourrait modifier la situation fixée par la Conférence pour la réduction des armements, prévue à l'article 17 du présent Protocole; ils ne procéderont non plus à aucune mesure de mobilisation militaire, navale, aérienne, industrielle ou économique, ni en général à aucun acte de nature à aggraver ou à étendre le différend.

Conformément aux dispositions de l'article 11 du Pacte, il est du devoir du Conseil d'examiner toute plainte en violation des engagements ci-dessus, qui pourrait lui être adressée par un ou plusieurs des Etats parties au différend. Si le Conseil considère que la plainte est recevable, il doit, s'il l'estime convenable, organiser des enquêtes et des investigations dans un ou plusieurs des pays intéressés. Ces enquêtes et ces investigations doivent être faites dans les délais les plus brefs, et les Etats signataires s'engagent à donner toutes facilités pour leur exécution.

Les mesures ainsi prises par le Conseil sont destinées uniquement à faciliter le règlement pacifique des différends et ne doivent préjuger en rien du règlement lui-même.

Si, à la suite de ces enquêtes et investigations, une infraction quelconque aux dispositions du premier alinéa du présent article est établie, il est du devoir du Conseil

de sommer l'Etat ou les Etats coupables de l'infraction de la faire disparaître. Si l'Etat ou les Etats en question ne se conforment pas à cette sommation, le Conseil déclare lesdits Etats coupables d'une violation du Pacte ou du présent Protocole et doit décider les mesures à prendre en vue de faire cesser au plus tôt une situation de nature à menacer la paix du monde.

Pour l'application du présent article, le Conseil prendra sa décision à la majorité des deux tiers.

ART. 8. — Les Etats signataires s'engagent à s'abstenir de toute action qui pourrait constituer une menace d'agression contre un autre Etat.

Dans le cas où un des Etats signataires estime qu'un autre Etat procède à des préparatifs de guerre, il a le droit d'en saisir le Conseil.

Celui-ci, après avoir vérifié les faits, opère comme il est dit à l'article 7, alinéas 2, 4 et 5.

ART. 9. — L'existence de zones démilitarisées étant de nature à prévenir les agressions et à en faciliter la détermination sans équivoque conformément à l'article 10 ci-dessous, l'établissement de pareilles zones est recommandé entre les Etats qui y seraient également consentants, comme un moyen d'éviter une violation du présent Protocole.

Les zones démilitarisées déjà existantes en vertu de certains traités ou conventions, ou qui seraient établies à l'avenir entre Etats également consentants, pourront faire l'objet d'un contrôle temporaire ou permanent, orga-

nisé par le Conseil, à la demande et aux frais d'un ou de plusieurs Etats limitrophes.

ART. 10. — Est agresseur, tout Etat qui recourt à la guerre en violation des engagements prévus au Pacte ou au présent Protocole. Est assimilée au recours à la guerre la violation d'une zone démilitarisée.

Dans le cas d'hostilités engagées, est présumé agresseur, sauf décision contraire du Conseil prise à l'unanimité :

1° Tout Etat qui aura refusé de soumettre le différend à la procédure pour règlement pacifique prévue aux articles 13 et 15 du Pacte, complétés par le présent Protocole, — ou qui aura refusé de se conformer, soit à une décision judiciaire ou arbitrale, soit à une recommandation unanime du Conseil, — ou qui aura passé outre à un rapport unanime du Conseil, à une décision judiciaire ou arbitrale reconnaissant que le différend qui s'est élevé entre lui et l'autre Etat belligérant porte sur une question que le droit international laisse à la compétence exclusive de cet Etat; toutefois, dans ce dernier cas, l'Etat ne sera présumé agresseur que s'il n'a pas soumis auparavant la question au Conseil ou à l'Assemblée, conformément à l'article 11 du Pacte;

2° Tout Etat qui aura violé une des mesures provisoires prescrites par le Conseil pendant la période de procédure, visées à l'article 7 du présent Protocole.

Hors les hypothèses visées aux numéros 1 et 2 du présent article, si le Conseil n'a pu déterminer dans le plus bref délai l'agresseur, il aura l'obligation de prescrire

aux belligérants un armistice dont il fixera les conditions à la majorité des deux tiers et dont il surveillera l'observation.

Tout belligérant ayant refusé l'armistice ou en ayant violé les conditions sera réputé agresseur.

Le Conseil enjoindra aux Etats signataires d'appliquer sans retard contre l'agresseur les sanctions visées à l'article 11 du présent Protocole, et tout Etat signataire, ainsi requis, sera dès lors fondé à exercer les droits d'un belligérant.

ART. 11. — Dès que le Conseil a fait aux Etats signataires l'injonction prévue au dernier alinéa de l'article 10 du présent Protocole, les obligations desdits Etats, en ce qui concerne les sanctions de toute nature visées aux alinéas 1 et 2 de l'article 16 du Pacte, deviennent immédiatement opérantes, afin que ces sanctions puissent porter leurs effets contre l'agresseur sans aucun retard.

Ces obligations doivent être interprétées en ce sens que chacun des Etats signataires est tenu de collaborer loyalement et effectivement pour faire respecter le Pacte de la Société des Nations, et pour s'opposer à tout acte d'agression dans la mesure que lui permettent sa situation géographique et les conditions spéciales de ses armements.

Conformément à l'alinéa 3 de l'article 16 du Pacte, les Etats signataires prennent l'engagement, individuel et collectif, de venir à l'aide de l'Etat attaqué ou menacé et de se prêter un mutuel appui, grâce à des facilités et à des échanges réciproques en ce qui concerne le ravitaillement en matières premières et denrées de toute

nature, les ouvertures de crédit, les transports et le transit et à cet effet, de prendre toutes mesures en leur pouvoir pour maintenir la sécurité des communications terrestres et maritimes de l'Etat attaqué ou menacé.

Si les deux Parties au différend sont agresseurs, au sens de l'article 10, les sanctions économiques et financières s'appliquent à l'une et à l'autre.

ART. 12. — En raison de la complexité des conditions dans lesquelles le Conseil pourrait être appelé à remplir les fonctions visées à l'article 11 ci-dessus concernant les sanctions économiques et financières et pour préciser les garanties qui sont offertes par le présent Protocole aux Etats signataires, le Conseil invitera immédiatement les organisations économiques et financières de la Société des Nations à procéder à une étude et à soumettre un rapport sur la nature des dispositions à prendre pour mettre en vigueur les sanctions et mesures de coopération économique et financière, visées à l'article 16 du Pacte et à l'article 11 du présent Protocole.

En possession de ces informations, le Conseil établira par ses organismes compétents :

1° Les plans d'action destinés à faire jouer les sanctions économiques et financières contre un Etat agresseur;

2° Les plans de coopération économique et financière entre un Etat attaqué et les divers Etats lui portant assistance, et il communiquera ces plans aux Membres de la Société et aux autres Etats signataires.

ART. 13. — Eu égard aux sanctions militaires, navales et aériennes, dont l'application éventuelle est prévue à l'article 16 du Pacte et à l'article 11 du présent Protocole, le Conseil aura qualité pour recevoir les engagements d'Etats déterminant par avance les forces militaires, navales et aériennes que ces Etats pourraient faire intervenir immédiatement afin d'assurer l'exécution des obligations dérivant à ce sujet du Pacte et du présent Protocole.

Dès que le Conseil a fait aux Etats signataires l'injonction prévue au dernier alinéa de l'article 10 ci-dessus, ces Etats peuvent, en outre, faire entrer en ligne, suivant les accords antérieurement faits, leurs forces militaires, navales et aériennes au secours d'un Etat particulier, victime de l'agression.

Les accords visés au précédent alinéa sont enregistrés et publiés par le Secrétariat de la Société des Nations; ils restent ouverts à tout Etat membre de la Société qui voudrait y accéder.

ART. 14. — Le Conseil a seul qualité pour déclarer qu'il y a lieu de faire cesser l'application des sanctions et de rétablir les conditions normales.

ART. 15. — Pour répondre à l'esprit du présent Protocole, les Etats signataires conviennent que la totalité des frais de toute opération d'ordre militaire, naval ou aérien, entreprise pour la répression d'une agression, conformément aux termes de ce Protocole, ainsi que la réparation de tous dommages subis par les personnes

civiles ou militaires et de tous dommages matériels occasionnés par les opérations, de part et d'autre, seront supportés par l'Etat agresseur jusqu'à l'extrême limite de sa capacité.

Toutefois, vu l'article 10 du Pacte, il ne pourra, comme suite à l'application des sanctions visées au présent Protocole, être porté atteinte, en aucun cas, à l'intégrité territoriale ou à l'indépendance politique de l'Etat agresseur.

ART. 16. — Les Etats signataires conviennent qu'en cas de différend entre un ou plusieurs parmi eux et un ou plusieurs Etats non signataires du présent Protocole étrangers à la Société des Nations, ces Etats étrangers seront invités aux conditions prévues à l'article 17 du Pacte, à se soumettre aux obligations acceptées par les signataires du présent Protocole aux fins de règlement pacifique.

Si l'Etat invité, refusant d'accepter lesdites conditions et obligations, recourt à la guerre contre un Etat signataire, les dispositions de l'article 16 du Pacte, telles qu'elles sont précisées par le présent Protocole, lui sont applicables.

ART. 17. — Les Etats signataires s'engagent à prendre part à une Conférence internationale pour la réduction des armements qui devra être convoquée par le Conseil et qui se réunira à Genève, le lundi 15 juin 1925. Tous autres Etats, membres ou non de la Société, seront invités à cette Conférence.

En vue de la convocation de la Conférence, le Conseil

préparera, en tenant compte des engagements prévus aux articles 11 et 13 du présent Protocole, un programme général pour la réduction et la limitation des armements qui sera mis à la disposition de cette Conférence et communiqué aux gouvernements le plus tôt possible, et au plus tard trois mois avant la réunion.

Si au moins la majorité des Membres représentés en permanence au Conseil et dix autres Membres de la Société n'ont pas déposé leur ratification pour le 1^{er} mai 1925, le Secrétaire général de la Société devra prendre immédiatement l'avis du Conseil pour savoir s'il doit annuler les invitations ou simplement ajourner la Conférence à une date ultérieure, qui sera fixée par le Conseil, pour permettre la réunion du nombre nécessaire de ratifications.

ART. 18. — Toutes les fois que, dans l'article 10 ou dans toutes autres dispositions du présent Protocole, il est fait mention d'une décision du Conseil, elle s'entend dans le sens de l'article 15 du Pacte, à savoir que le vote des représentants des Parties au différend ne compte pas dans le calcul de l'unanimité ou de la majorité requise.

ART. 19. — A défaut de stipulations expresses, le présent Protocole n'affecte pas les droits et les obligations des Membres de la Société des Nations, tels qu'ils résultent du Pacte.

ART. 20. — Tout différend relatif à l'interprétation du présent Protocole sera soumis à la Cour permanente de Justice internationale.

ART. 21. — Le présent Protocole, dont les textes français et anglais feront foi, sera ratifié.

Le dépôt des ratifications sera effectué au Secrétariat de la Société des Nations le plus tôt qu'il sera possible.

Les Etats, dont le gouvernement a son siège hors d'Europe, auront la faculté de se borner à faire connaître au Secrétariat de la Société des Nations que leur ratification a été donnée et, dans ce cas, ils devront en transmettre l'instrument aussitôt que faire se pourra.

Dès que la majorité des Membres représentés en permanence au Conseil et dix autres Membres de la Société auront déposé ou effectué leur ratification, un procès-verbal sera dressé par le Secrétariat pour le constater.

La mise en vigueur du Protocole aura lieu après que ce procès-verbal aura été dressé et dès que le plan de réduction des armements aura été adopté par la Conférence prévue à l'article 17.

Si, dans un délai à fixer par ladite Conférence, après l'adoption du plan de réduction des armements, ce plan n'a pas été exécuté, il appartiendra au Conseil de le constater; par l'effet de cette constatation, le présent Protocole deviendra caduc.

Les conditions en vertu desquelles le Conseil pourra constater que le plan établi par la Conférence internationale pour la réduction des armements n'a pas été exécuté et que, par conséquent, le présent Protocole est devenu caduc, seront définies par la Conférence elle-même.

Tout Etat signataire qui ne se conformerait pas, après l'expiration du délai fixé par la Conférence, au plan adopté par elle, ne pourra bénéficier des dispositions du présent Protocole

En foi de quoi les Soussignés, dûment autorisés à cet effet, ont signé le présent Protocole.

FAIT à Genève, le deux octobre mil neuf cent vingt-quatre, en un seul exemplaire qui restera déposé dans les archives du Secrétariat de la Société des Nations et qui sera enregistré par lui à la date de son entrée en vigueur.

VU et permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Académie de Paris,
CHARLETY.

VU : *Le Président de la thèse,*
DE LAPRADELLE

VU : *Le Doyen,*
BERTHELEMY

BIBLIOGRAPHIE

- ALEXANDER Fred. — From Paris to Locarno and after.
- BAKER. — The Geneva Protocol.
- BASSETT. — The League of Nations.
- CASSIN. — La cinquième Assemblée de la Société des Nations et le Protocole de Genève.
- DJOURA DJOUROVITCH. — Le Protocole de Genève devant l'opinion anglaise.
- OLOF HOJER. — Le Pacte de la Société des Nations.
- OLOF HOJER. — La solution pacifique des conflits internationaux avant et depuis la Société des Nations.
- GUIYI HOSONO. — International disarmement.
- D^r MIROSLAS GOUSIOROWSKI. — La Société des Nations et le Problème de la Paix. (Tome II).
- Léon JOUHAUX. — Le Désarmement.
- MARIOTTE. — Les limites actuelles de la compétence de la Société des Nations.
- VELYKO M. MILENKOVITCH. — Le problème de la sécurité européenne d'après les accords de Locarno.
- Charles CLAYTON MORRISON. — The Outlawry of War.
- Sir Frederick POLLOCK. — The Covenant and Protocol.
- Charles ROUSSEAU. — La compétence de la Société des Nations dans le règlement des conflits internationaux.
- SOTTILE. — Le règlement pacifique des différends internationaux dans le Protocole adopté par la cinquième Assemblée de la Société des Nations, le 2 octobre 1924.

SCHÜCKING et WEHBERG. — Die Satzung des Völkerbundes.

TITEANO. — La compétence de la Société des Nations et la souveraineté des Etats.

J.-W. WHEELER BENETT. — The reduction of Armements.

REVUES ET JOURNAUX

D^r ADATCI. — Les amendements japonais au Protocole de Genève. (Revue de Droit International et de Législation comparée. Octobre 1924).

ERICH. — Le Protocole de Genève. (Revue de Droit International et de Législation comparée. Octobre 1924).

LIBERT. — La Sécurité internationale et les moyens proposés pour l'assurer de 1919 à 1925. (Revue Générale de Droit International public. Octobre 1924).

SCHÜCKING. — Das Genfer Protocol. (Frankfurter Zeitung. N^{os} 821, 822, 834, 839 des 2, 7 et 8 novembre 1924).

Robert TAISNE. — Le Protocole de Genève d'octobre 1924. (Revue Générale de Droit International public. Octobre 1924).

D^r Hans WEHBERG. — Quelques remarques sur le Protocole de Genève. ((Revue de Droit International et de Législation comparée. Octobre 1924).

Chicago Tribune. — Deuxième semestre 1924.

Daily News. — Deuxième semestre 1924.

Daily Herald. — Deuxième semestre 1924.

Daily Telegraph. — Deuxième semestre 1924.

Le Figaro. — Deuxième semestre 1924.

Le Gaulois. — Deuxième semestre 1924.

Le Temps. — Deuxième semestre 1924.

Times. — Deuxième semestre 1924.

DOCUMENTS

Société des Nations. — Le désarmement et l'organisation de la Paix.

Société des Nations. — Arbitrage, sécurité et réduction des armements.

Société des Nations. — Extraits des débats de la cinquième Assemblée, y compris ceux de ses première et troisième Commissions. — Rapports et résolutions adoptés par l'Assemblée et le Conseil.

Société des Nations. — Journal Officiel. Novembre 1924.

Société des Nations. — Journal Officiel : Procès-verbal de la trente-deuxième session du Conseil. Février 1925.

Société des Nations. — Discussion par le Conseil du Protocole pour le règlement pacifique des différends internationaux. Trente-troisième session du Conseil. (Extrait n° 29 du Journal Officiel. Avril 1925).

Société des Nations. — Déclaration faite au Dail par le Ministre des Affaires étrangères de l'Etat libre d'Irlande, le mercredi 13 mai 1925.

Société des Nations. — Les accords de Locarno et la Société des Nations. — Résumé mensuel des travaux de la Société des Nations. Supplément décembre 1925.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
AVANT-PROPOS.	7
 PREMIÈRE PARTIE. — La Genèse du Protocole	
CHAPITRE PREMIER. — Désarmement et Sécurité.	13
SECTION I. — Complexité de la question de la réduction des armements, considérée du seul point de vue technique.	13
SECTION II. — Recherche des éléments juridiques et moraux qui dominent le problème. — L'Assistance mutuelle. — La Résolution xiv de la troisième Assemblée.	17
SECTION III. — Le projet de traité d'assistance mutuelle. — Son échec. — Les réponses des gouvernements. — Apparition de la notion d'arbitrage. — Le projet Shotwell.	20
CHAPITRE II. — Arbitrage, Sécurité, Désarmement.	31
SECTION I. — Position de la question devant la cinquième Assemblée.	31
SECTION II. — Controverses sur l'utilité de sanctionner l'arbitrage. — Arbitrage obligatoire et arbitrage facultatif.	33
SECTION III. — Les procédures pacifiques prévues par le Pacte. — Leurs lacunes.	38

	Pages
SECTION IV. — Remarques sur la situation de la S. D. N. dans le monde et le développe- ment de l'état d'esprit international.	45
SECTION V. — Vote d'une résolution fixant le travail des Commissions de l'Assemblée.	48

DEUXIÈME PARTIE. — **Le Protocole**

CHAPITRE PREMIER. — L'Arbitrage obligatoire.	51
SECTION I. — Principes généraux.	51
SECTION II. — Valeurs des règles du Protocole.	53
SECTION III. — Mise hors la loi de la guerre d'agres- sion.	55
SECTION IV. — Compétence obligatoire de la Cour de Justice internationale.	58
SECTION V. — Renforcement des procédures pacifi- ques.	63
SECTION VI. — Les fonctions de l'Assemblée dans le nouveau système.	74
SECTION VII. — Compétence exclusive des Etats. ..	76
SECTION VIII. — Détermination de l'agresseur.	82
SECTION IX. — Règles appelées à trancher les con- flits entre signataires et non signataires du Protocole.	91
SECTION X. — Calcul de la majorité ou de l'unani- mité au Conseil.	93
SECTION XI. — Avenir de la réglementation interna- tionale.	93
CHAPITRE II. — La Sécurité et la Réduction des Armements.	95
SECTION I. — Remarques préliminaires.	95

	Pages
SECTION II. — Menace d'agression. — Mesures préventives.	97
SECTION III. — Zones démilitarisées.	102
SECTION IV. — Actes constitutifs d'une menace d'agression.	102
SECTION V. — Sécurité. — Sanctions.	103
SECTION VI. — Mutuel appui en matière économique et financière.	113
SECTION VII. — Concours militaire des Etats. — Les traités particuliers.	114
SECTION VIII. — Levée des sanctions.	117
SECTION IX. — Mesures à prendre contre l'agresseur.	117
SECTION X. — Le Protocole et la réduction des armements.	118
SECTION XI. — Le Pacte et le Protocole.	121
SECTION XII. — Vote du Protocole par la cinquième Assemblée, ainsi que de résolutions tendant à son application.	122

TROISIÈME PARTIE. — L'Echec du Protocole

CHAPITRE PREMIER. — Le Protocole et l'opinion publique.	129
SECTION I. — La presse française.	129
SECTION II. — L'opinion en Angleterre et dans différents pays.	140
CHAPITRE II. — Le Protocole devant le Conseil.	155
SECTION I. — Discussion du Protocole par les gouvernements. — Les objections formulées. — Proposition britannique tendant à la conclusion d'accords spéciaux pour ré-	

	Pages
pondre à des nécessités spéciales. — L'ajournement du Protocole.	155
SECTION II. — Aperçu des Accords de Locarno....	172
CONCLUSION.	179
APPENDICE. — Protocole pour le règlement pacifi- que des différends internationaux.	189
BIBLIOGRAPHIE.	205

